

Masteroppgave

Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning ?

– en studie av implementeringspraksis i statlig barne- og familievern.

Av

Jørn-André Stenseth

Master i public administration
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Høgskolen i Lillehammer
Våren 2014



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

Innhold

Takk !	2
Forord	3
Sammendrag	3
1. Innledning	4
1.1 Reformer og organisasjonsutvikling i offentlig sektor	4
1.2 Barne-, ungdoms- og familietaten – Bufetat - bakgrunn	8
1.3 Problemstilling	11
2. Teoridel	17
2.2 Institusjonelt perspektiv	19
2.2.1 Kulturperspektiv	20
2.2.2 Myteperspektivet	22
2.3 Instrumentelt perspektiv	23
2.3.1 Forhandling og hierarki	24
2.3.2 Rasjonelle handlingsalternativ	26
2.4 Translasjonsteori	27
2.4.1 Kontekstualisering	28
2.4.2 Dekontekstualisering	29
2.4.3 Translatør	30
2.5 Oppsummering	33
3. Metode	34
3.1 Utvalg av informanter	37
3.2 Innhenting av data	37
3.3 Egen forforståelse	38
3.4 Forske på egen organisasjon	39
4. Empiri	40
4.1 Involvering	43
4.2 Forankring	44
4.3 Evaluering	46
4.4 Erfaringer fra empiri innhenting	47
5. Drøfting	48
5.1 Språk, samhandling og møtearena	50
6. Avslutning	52
6.2 Implikasjoner for praksis	54
6.3 Forslag til videre studier	55
7. Konklusjon	56
Litteraturliste	57
Vedleggsoversikt	59

Takk !

Først må jeg takke min kjæreste Andi for hennes tålmodighet og støtte, og særlig de siste 3 år hvor mitt fokus stort sett har vært på MPA ved Lillehammer eller nytt arbeidssted i Oslo. Mine fem barn som nå vil kunne få mer tid med pappa, uten å bli avbrutt fordi jeg bare må skrive eller lese det ene eller andre først.

Jeg setter pris på de tilbakemeldinger min veileder Jon Helge Lesjø har gitt, og som har guidet meg inn på en mer presis vei i studien.

Takk også til mine venner og bekjente som har bidratt til gjennomsyn av oppgaven. Samtidig takkes min arbeidsgiver for å ha gitt meg muligheten til å gjennomføre studiet og oppgaven, og flere kolleger for deltakelse i intervjuene.

Avslutningsvis og før jeg selv går tilbake til den ordinære hverdagen, hvor jeg vil ta meg mer tid til å stoppe opp, vil jeg gjengi et dikt som har vært viktig disse årene. “Kvardag” av Olav H. Hauge:

*Dei store stormane
har du attum deg.
Då spurde du ikkje
kvi du var til,
kvar du kom frå eller kvar du gjekk,
du berre var i stormen,
var i elden.
Men det gjeng an å leve
i kvardagen òg,
den grå stille dagen,
setja potetor, raka lauv
og bera ris,
det er so mangt å tenkje på her i verdi,
eit manneliv strekk ikkje til.
Etter strævet kan du steikja flesk
og lesa kinesiske vers.
Gamle Laertes skar klunger
og grov um fiketrei,
og let heltane slåst ved Troja.*

Kongsvinger den 14. mai 2014

Jørn André Stenseth

Forord

Gjennom ti år i statlig barne- og familievern har det vært flere reformer som har preget organisasjonen og dens utforming, faglige retning, økonomi og forventninger om kvalitet. Den nyeste endringsstrategi heter Kvalitetsutviklingsprogrammet (KVUP).

Som tidligere enhetsleder har jeg sett endringene påvirke både lokalt og regionalt arbeid og samarbeid. Således har etaten opplevd et markant temposkifte de senere år, og særlig er det knyttet til større krav om at den økonomiske rammen må holdes. Dette har generert større krav til effektivitet og robusthet i de organisatoriske ledd, og direktoratet håndterer dette med å bli organisatorisk og styringsmessig tydeligere. Når Bufetat ikke har lyktes med å etablere et mer likeverdig barne- og familievern siden etableringen i 2004, har det også medført at politikerne har mindre tålmodighet med oppgaveutførelse og ressursbruk i etaten. Denne reduserte tålmodigheten preger også tempovekslingene på regionalt nivå. Det er derfor interessant å se om ledere tar seg tid til eller klarer å sette av tid til å sikre gode nok forklaringer ned og ut i organisasjonen, slik at intenderte endringer gjennomføres ved at de ansatte har godt grunnlag til å bidra aktivt i samme retning.

Sammendrag

Oppgavens tema er implementeringspraksis av endringer i statlig barne- og familievern. På hvilken måte gjennomfører og kommuniseres endringer som er forventet av omgivelsene og politiske miljøer. Problemstillingen går inn på om Bufetat som organisasjon, med sin kompleksitet og diversitet, klarer å mobilisere i samme retning. Er det en organisasjon som ikke får til å enes om hvilken vei den skal gå, fordi variasjoner mellom regioner, enheter og profesjonelle er for stor. Metodisk har jeg benyttet meg av en intervjuguide og semistrukturerte intervjuer, og jeg har kategorisert opplysningene i konkrete tema etter transkriberingen av intervjuene. De viktigste funn fra studien er at organisasjonen i hovedsak opplever å ha mottatt nok informasjon om Kvalitetsutviklingsprogrammet og hvorfor dette skal implementeres. Særlig trekker informantene frem kvalitetsindikatorene som er nye. Det er derimot utfordringer knyttet til at det skjer for mange endringer samtidig, og i et så høyt tempo at de ansatte ikke orker henge på utviklingen. I dette ligger også den fremtidige fare for at Bufetat ikke klarer å mobilisere i samme retning, og at den lokale praksis vil videreføre forskjellighet i tiltak og tjenester også fremover.

Oppgaven består av 19116 tegn.

1. Innledning

1.1 Reformer og organisasjonsutvikling i offentlig sektor

Offentlige organisasjoner hører til et politisk-administrativt system, styrt av lover og regler. Utgangspunktet for offentlige organisasjoner er at de har stor kompleksitet knyttet opp mot politiske og samfunnsmessige aktører, kalt omgivelsene. Disse aktørene som gjerne har differensierte interesser er brukere, befolkning, media o.l., og organisasjonene må nødvendigvis lage seg strategier for å håndtere samfunnsoppdraget sitt, nå de krav og mål som er satt. En strategi er kort sagt en organisasjons evne til å tilpasse seg omgivelsene sine krav og prioritere ressursbruk på kort og lang sikt. Det handler om å posisjonere seg og tydeliggjøre kjerneoppgavene, gjerne i et marked.

Det er mange offentlige organisasjoner i dag som lager egne strategier for virksomheten og som vil føre til nye endringer eller reformer¹, for eksempel har NAV «Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020», Helsetilsynet har «Strategiplan 2010-2012», og Bufetat hadde sitt «Strateginotat 2007». Med utgangspunkt i organisasjonsteori og begreper knyttet til instrumentelt, kulturelt og myteperspektiv vil vi kunne belyse hvorvidt en organisasjon og utforming vil være i stand til å imøtekomme strategier for virksomhetens utvikling og retning. Reformen har kommet som en tilpasning til sterke styrings- og forvaltningspolitiske strømninger – trender i samfunnet nasjonalt og internasjonalt.

I denne oppgave ønsker jeg å se nærmere på *prosessen* etter den siste strategiske beslutningen knyttet til å endre organiseringen av oppgaveutførelse og tjenester i organisasjonen: Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Tanken er å komme nærmere en forståelse av hvordan organisasjonen implementerer en endring, en reform, på en slik måte at alle ansatte forstår og arbeider i henhold til hensikten med den. Videre om grunnideen bak endringen er gjenkjennbar etter gjennomføringen. Grunnen til at jeg velger å se kun på Bufetat er fordi denne etaten på relativt kort tid har hatt flere ulike strategier. Den nyeste strategien heter “*Kvalitetsutviklingsprogrammet*”², heretter kalt KVUP, og ble

¹ Reformen må i oppgaven forstås som en forandring, forbedring, omdannelse.

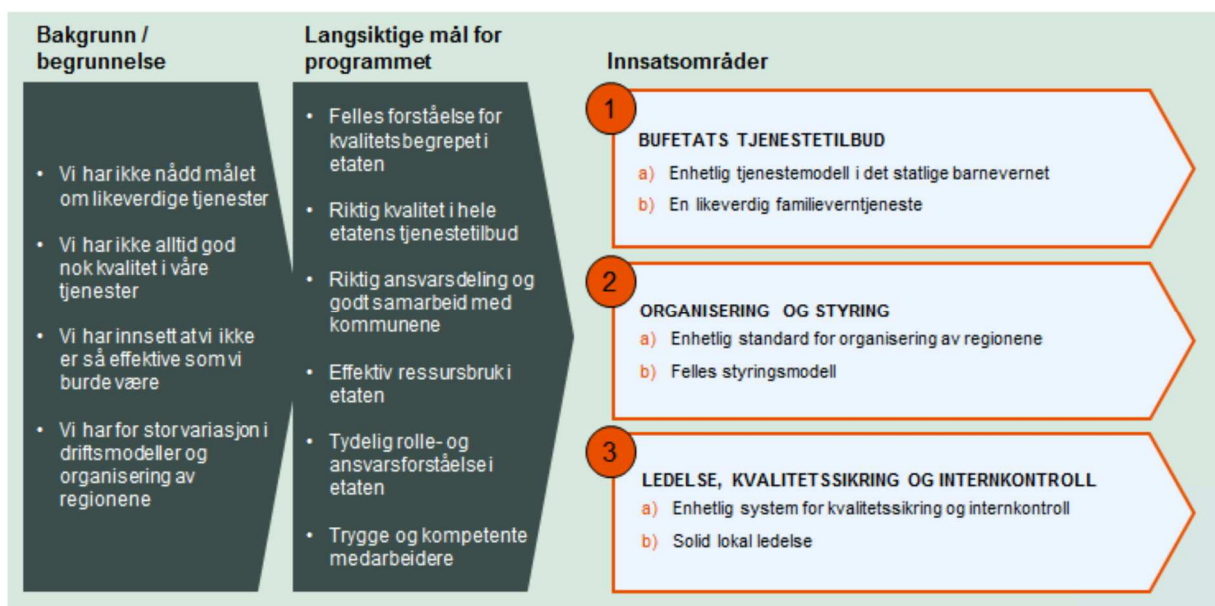
² Med Kvalitetsutvikling menes at all utvikling skal være basert på en sammenstilling av forskningskunnskap, erfaringskunnskap og kunnskap vi får fra brukerne av våre tjenester

initiert av direktør Mari Trommald i Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) i 2011.

Den opprinnelige «Barnevernreformen» innebar at barne- og familievernet i 2004 gikk fra å være i 19 fylkeskommuner til å bli statlige med et direktorat og 5 regioner. Nå skal denne strukturen “omdannes” til å være 1 etat for å gi et likeverdig tilbud til barn og unge i Norge. Dette grepet innebærer den bevisste planen med presentasjonen av og innføringen av KVUP, fordi Bufetat ikke har lyktes med å gi likeverdig tilbud i hele landet. Det har vært for store regionale forskjeller i hva som tilbys, i tillegg til at det sommeren 2013 kom en ny barnevernlov som stiller nye krav til Bufetat som statlig aktør og overfører en rekke forvaltningsoppgaver til kommunalt barnevern. For Bufetat som organisasjon er det i strategien KVUP lagt inn prioriterte innsatsområder fra 2011 for å skape en likeverdig tjeneste og dermed møte de forventede endringer som ble stadfestet i Prp. 106L – Endringer i barnevernloven.

Før jeg kommer inn på innsatsområdene er det viktig å bemerke at kvalitetsutvikling i Bufetat omfatter hele tjenestetilbudet.

Under vises Bufdir sin presentasjon av, eller kall det målbilde for, innsatsområdene i “19-5-1 Program for kvalitetsutvikling i Bufetat” fra 2011:



Figur 1 Målbilde for Kvalitetsutviklingsprogrammet (KVUP)

Innsatsområde 1 berører tjenestetilbudet og brukerstrategi for alle tjenestene. Den innebærer faglige standarder for innhold, standardisering og metodisk kompetanseutvikling. Videre berører den spesialisering og differensiering i tilbud, samt medvirkning fra brukerne. Dette følges ikke opp videre i oppgaven.

Innsatsområde 2 gjelder organisering og styring i etaten og innebærer at regionene organiseres enhetlig for å sikre mer effektiv drift, gi færre beslutningslinjer og bedre den faglige oppfølging. Det betyr at administrative oppgaver effektiviseres, og at etaten utvikler krav til interkontroll og oppfølging av avvik gjennom standardiserte rutiner og økt dokumentasjon. I 2012 ble det vedtatt en felles organisasjonsmodell for Bufetats regioner. Rapporten «Kvalitet i barneverninstitusjoner» utgjorde et viktig faglig utgangspunkt for arbeidet med utvikling av den nye tjenestemodellen. Modellen la til grunn en funksjonsorganisering slik at etatens mål om bedre kvalitet ble ivaretatt ved at regionene organiserte de ulike målgruppene sammen (F1, F2, F3 og F4³). Beslutningen innebar en felles ramme for organiseringen, mens de enkelte regioner har utviklet ulike løsninger innad på regionkontorene og ulik organisering under regionkontoret. Hovedbegrunnelsen for ulike løsninger og organisering også etter beslutningen i 2012 var knyttet til at ulikhetene i den enkelte region sin tjeneste var stor. Felles modell for regionkontorene var derfor ikke hensiktsmessig å gjennomføre fullt ut på daværende tidspunkt.

Innsatsområde 3 dreier seg om at lederne skal sikre enhetlig praksis og kvalitet i alle ledd, samt at de skal bidra til å utvikle trygge og kompetente medarbeidere. Regionene har i dag ulike modeller for ledelse og internkontroll mellom regionkontor og enhetene. Dette skyldes blant annet at ulikhetene i den enkelte region sin tjeneste stadig er relativt stor. Dette betyr også at det fremdeles er store forskjeller i innholdet i tjenestetilbud som tilbys etatens brukere mellom de enkelte regionene. Det er mange enheter som i perioder har driftsutfordringer når det gjelder kvalitet, budsjettstyring eller arbeidsmiljø. Etaten skal tilstrebe en felles kultur for læring og utvikling. Det å ha felles systemer og bruke beste praksis for å forebygge problemer, planlegge og å følge driften er viktig for alle medarbeidere og ledere. Det å ha lik styringsinformasjon og felles styrings- og oppfølgingsmodeller er en forutsetning for sammenligning og læring på tvers i organisasjonen. Det skal utarbeides felles modeller for styring og internkontroll i etaten.

³ F1 omhandler akuttplasser for ungdom, F2 er målgruppe for familievern og akuttplasser for barn- og familier, F3 er omsorgsinstitusjoner for ungdom og enslige mindreårige asylsøkere og F4 gjelder atferdsplasser for ungdom – implisitt i dette alle tiltaksmuligheter som finnes i Bufetat.

Implementering av to-nivåmodellen i regionene var en viktig forutsetning for å etablere en gjennomgående styring som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet og utvikling. Likeledes er videreføring av den faglige standardiseringen hvor krav til kvalitet i tjenesten og gjennomføring dokumenteres en kritisk suksessfaktor for å etablere en gjennomgående internkontroll.

«Fremdriftstrappen», figur 2, viser hvordan arbeidet med endringsfokus har vært og tenkes fra 2010 og fremover i 2014. Hvilke endringer som følger utover året i 2014 og påfølgende år er foreløpig uvisst, og må følges i et eventuelt nytt studie av organisasjonen Bufetat.



Figur 2 Prioriteringer i Bufetat – fra Bufdir Vårkonferanse 2014

1.2 Barne-, ungdoms- og familietaten – Bufetat - bakgrunn

Bufetat ble opprettet i 2004 gjennom den såkalte barnevernsreformen. Fra 1.1.2004 overtok staten ansvaret for barnevernet og familievernet i Norge, som tidligere lå hos fylkeskommunen. Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen ble slått sammen til det som ble Bufetat. Barne-, ungdoms og familietaten er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner.

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) er det øverste organet i Barne-, ungdoms- og familietaten (Bufetat). Bufetat er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).⁴

Bufetats fem regioner har ansvar for drift og tjenester knyttet til det statlige barnevernet og familievernet. Hovedoppgavene er å gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. Regionene har i tillegg ansvar for behandling av adopsjonssaker i sin region og enkelte andre tiltak rettet inn mot kommunene. Enkelte av regionene har også hatt ansvar for drift av sentre for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.⁵

Utgangspunktet for organiseringen og oppgaveutførelse ble publisert i juli 2003 av daværende Barne- og familiedepartementet gjennom rundskriv Q 19/2003, *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*, som beskriver overtakelsen av barnevernet og familievernet, med bakgrunn, mål og oppgave- og ansvarsfordeling.

De viktigste målene med reformen var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sørge for et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle bedre samarbeid og tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet og bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og et bedre samarbeid med tilgrensende tjenester. Dokumentet satte rammer for hva Bufetat skulle oppnå. Det definerte spesifikke mål og satte krav til hvordan organisasjonen skulle jobbe for å kunne oppnå disse målene; høy kompetanse nær brukerne, høyt servicenivå, vektlegge forebyggende tiltak, god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring, sikre

⁴ Navn som brukes vil i hovedsak være Bufetat, Bufdir og BLD, og der det henvises til region øst, direktorat eller departement menes disse etater.

⁵ Bufetat.no/omoss

sammenhengen i og samarbeidet mellom tiltakene, og etablere et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling. Dokumentet har hatt stor betydning for de strategiene som Bufetat har laget i ettertid.

Andre dokumenter med påvirkning av retning og utvikling av barnevernet var blant annet konsultentselskapet ECON ⁶sin rapport om *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern* i 2007 på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Meldingen var da at Bufdir burde følge opp og se på samordning av organisering og styring, og hvordan håndtere den store variasjon som var mellom regionene.

Kravene til Bufetat som organisasjon er å videreutvikle tjenestene gjennom å dele kunnskap, samt aktivt bruke ny viten og nye erfaringer. Bufetat skal hele tiden gå fra å være god til å bli bedre. Målet er at tjenestene skal være virkningsfulle. Brukerne skal oppleve tjenestene som trygge og sikre, og at de har innflytelse. Alle i hele landet skal ha et tilgjengelig og likeverdig fordelt tilbud, preget av kontinuitet og samordning, og ressursene må forvaltes på en best mulig måte. For å nå dette har Bufetat iverksatt KVUP for å videreutvikle tjenestene til Bufetat på en systematisk måte. Dette involverer kompetanseheving, utvikling av ledelse, tilpasning av organisasjon, styring og kvalitetssikring.

Forut for beslutningen om KVUP hadde Bufetat i 2010 også et endringsprogram kalt «*Program 2010*» som i hovedsak satte fokus på inntak i statlige barneverntiltak, oppholdstid i institusjoner og økonomi. Dette ble et slags «sparke i gang» arbeid for å møte krav fra politisk ledelse om effektivitet og at «pengestrømmen» ikke lenger var så stor.

I 2011 ble det utført en gjennomgående evaluering av barnevernreformen som endte i fire uavhengige forskningsrapporter laget av NIBR, Deloitte, PwC og Nova/Fafo⁷. Tema for rapportene var samhandlingen mellom stat og kommune, institusjonstilbud, oppgave- og finansieringsansvaret mellom stat og kommune, samt faglig og økonomisk styring av Bufetat. Deloitte sin evaluering fra desember 2011 *Evaluering av faglig og økonomisk*

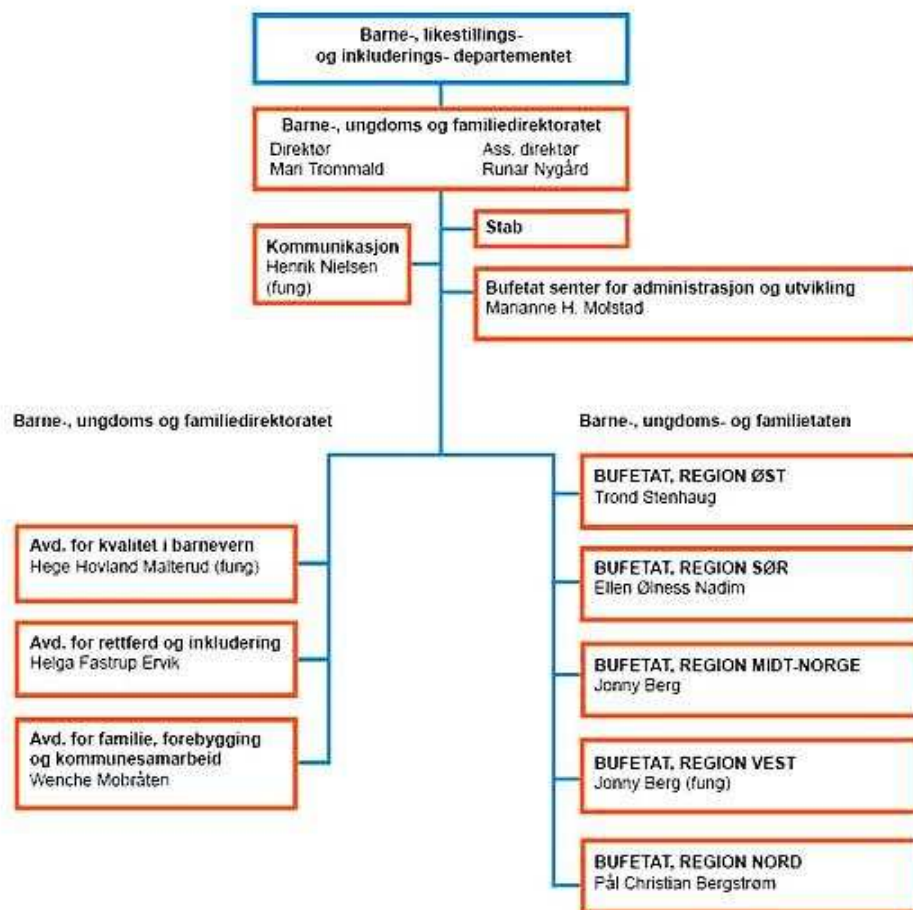
⁶ Econ ble i 2007 kjøpt opp av det finske konsultentselskapet Pöyry Plc. og heter i dag Pöyry Management Consulting (Norway).

⁷ NIBR er Norsk institutt for by og regionforskning, PwC er PricewaterhouseCoopers AS, Nova er Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring og Fafo står endelig for Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

styring i det statlige barnevernet er et av dokumentene som gir beskrivelser som er viktige for prioriteringer i KVUP og etaten.

Disse dokumenter tegner et bilde av omgivelsene i Bufetat da strategien (KVUP) ble utviklet og sier noe om konteksten rundt organisasjonen på dette tidspunktet. En kontekst som handlet om at krav og forventning i tidligere nevnte strategidokument for overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, rundskriv Q19/2003, ikke er møtt fullt og helt. Herunder at evalueringene både i 2007 og 2011 synliggjorde svakheter og avvik, samt at de gav nye innspill i forhold til intensjonen med etableringen fra 2003. I forbindelse med ny barnevernlov i 2013 og proposisjon 106L ble det besluttet at den gamle strategien fra rundskriv Q19/2003 skulle skrinlegges og erstattes med Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Ny organisering og foreløpig gjeldende struktur ser slik ut:



8

Figur 3 organisasjonskart for Bufetat per 31.12.2013

⁸ Det er noe endring på toppledere i enkelte av "boksene" i figur 3, men det er et statusbilde som var rett per oppgitt dato. Navnene er heller ikke det viktige i fremstillingen.

1.3 Problemstilling

Omstilling i offentlig sektor har vært et tema i mange år og er fortsatt et aktuelt tema som følge av stadig nyere og endrede krav til effektivitet og kvalitet i det norske velferdssamfunnet. Vi har særlig etter inntoget av new public management (NPM) på 90-tallet sett hvordan krav til resultat og mål påvirker organisasjonsutformingen og tilpasningen til «nye tider» hva gjelder økonomi, humankapital og behov i samfunnet. For å være mer presis handler påvirkningen fra NPM mye om de tre E'er – economy, efficiency og effectiveness. (Kjær, 2004:25), og hvordan organisasjoner «bør» håndtere eller møte krav og forventninger fra omgivelsene i et instrumentelt perspektiv.

Jeg skal i denne studien belyse hvordan endringer som følge av Kvalitetsutviklingsprogrammet håndteres, forklares og møtes i organiseringen av det statlige barne- og familievernet, Bufetat, og implisitt hvordan de ansatte er inkludert i det å tilpasse kulturen, organiseringen og oppgavene til krav og forventning. Fra figur 1 vil dette særlig kunne kjennes igjen fra innsatsområde 2 – *Organisering og styring*, men delvis også innsatsområde 3 - *Ledelse, kvalitetssikring og internkontroll*.

Det er foretatt en avgrensning i oppgaven ved at det metodisk er fokusert på Bufetat region Øst sitt arbeid med KVUP. Denne avgrensningen er også utført som følge av at det ville vært for tidkrevende i denne prosessen å etablere kontakt med alle regioner i Norge og de ledere som har hatt befatning med KVUP. Fordi dette endringsarbeidet også er i kontinuerlig utvikling, og at KVUP således er et slags «moving target», har jeg ytterligere avgrenset studien til å gjelde til og med mars måned 2014.

Endring og reform er og vil være et aktuelt fokusområde for offentlig sektor i lang tid fremover. De norske velferdstjenestene er under press og vil kreve framsynte og innovative organisasjoner med god forankring i oppgaveutførelsen fremover. Organisasjonene og menneskene må likevel ikke glemme hva som er historien og tidligere definerte «beste praksis». Kort sagt tilstreber jeg i oppgaven å se på Bufetat som en kontinuerlig

reformerende organisasjon med et translasjonsteoretisk ⁹og implementeringsteoretisk ¹⁰utgangspunkt.

Oppgaven er ikke teoriskapende, men skal se på sammenhengen mellom translasjonsteori, implementeringsteori – hentet fra områder knyttet til ledelse, organisasjonsteori, strategi – og den praksis som er i feltet. Organisasjonsteori om myteperspektiv, kulturelt perspektiv og instrumentelt perspektiv brukes som bakteppe for å belyse de prosesser som ligger i Bufetat som endringsfokuset organisasjon. Det vil si at vi her benytter oss av disse teoriene som mulige forklaringsmodeller etter beslutning og påbegynt innføring av KVUP, og gjør analyser av intervjuer om status i implementeringen av KVUP. Dermed blir fokus satt nedenfra på hvordan det har gitt seg utslag i praksis, og om, eller hvordan endringene skaper et felles rammeverk og språk i etaten. Således vil studien kunne si noe om hvor langt en er kommet i implementeringsprosessen, mer enn hva resultatet av implementeringen vil være.

Utfordringer i organisasjonen knyttet til gjennomføring av det uttalte og tenkte med endringene, og avstanden til den faktiske oppgaveutførelse har betydning når det kommer til å forstå eller oversette de ideer og visjoner toppledelsen har for implementering av det KVUP. Når det er et høyt fokus på organisasjonsendringer og effektivisering – en reformiver – kan dette påvirke lojaliteten til implementeringen dersom de ansatte ikke inkluderes i arbeidet eller de ikke forstår intensjonen. Oppgaven vil gi noen svar på om ledere fra forskjellige nivåer har god nok forståelse for det som ønskes annerledes, og dermed om visjonen for Bufetat sin gjennomføring av endringer er klart forankret i en felles forståelse nedover i organisasjonen. Det er viktig å «walk the talk». Der toppledelsen selv etterlever endringsvisjonen blir resultatet ofte slik at medarbeiderne lettere forholder seg til endringene. Ledelsen sin atferd er ofte den beste kommunikasjon av endringsvisjonen.

Oppgaven vil som nevnt gå gjennom instrumentelle og institusjonelle teoretiske aspekter ved reform og endring, samtidig som det vil bli lyssatt med et translasjonsteoretisk

⁹ Translasjon betyr oversettelse, men her i organisasjonsteoretisk forstand vil det dreie seg om å skape mening og forståelse for de nye ideene eller endringene.

¹⁰ Implementering betyr å iverksette, realisere. Ordet kommer fra latin og betyr “fylle, gjøre ferdig”. Det må forstås som en serie systematiske tiltak som iverksettes for å øre en beslutning om endring ut i praksis.

overblikk for hvordan ideer og visjoner kan oppleves, forklares og forstås. Når myteperspektivet omtales over handler dette om hvorvidt normer og verdier i omgivelsene påvirker organisasjonen med forventninger om f.eks. samfunnsansvar, hva er vi ment å skulle ivareta. Kulturperspektivet berører hva som ligger «i veggene» av holdninger og verdier i organisasjonen og som vanskelig kan skiftes ut med top-down styrt reform med et rasjonelt økonomisk perspektiv. Dette rasjonelt økonomiske fokus dreier seg om en instrumentell tilnærming som sier noe om ledelsen sitt behov for kontroll og kalkulering av løsninger, og som med det kan synliggjøre hvordan organisasjonen er et verktøy for ledelsen. Selvfølgelig kan dette også gi en pekepinn på om retning og implementering er i tråd med ønsker, krav og interesser fra omgivelsene. Den instrumentelle retningen er opptatt av mål-middel i organisasjoner, hvilke handlingsvalg de gjør og graden av samsvar mellom resultat og intensjon. (Christensen et.al, 2009:9-25)

Hva gjelder det translasjonsteoretiske vil vi komme innom det som kalles dekontekstualisering, altså hvordan er avstanden fra de aktive endringsagentene, her i betydningen fra konsulenter via nasjonal ledelse, til praksisfeltet. Dette innebærer forklaringer av organisasjonsendringene slik de er adoptert, tenkt praktisert eller implementert i liknende organisasjoner og hvilke tilpasninger som kanskje må til for å allmenngjøre ideene og skape et felles språk omkring disse. (Christensen et al, 2009: 260-261).

Kravene til effektivitet og kvalitet i ledelse og tjenestetilbud øker stadig og skal tilpasses en ny hverdag. Velferdsøkonomien øker og velferdskravene øker, samtidig som rammene for organisasjon og humankapital skal være stabile, eller de skal øke mindre enn behovene som fremmes. Velferdstjenestene skal altså holde de eksisterende økonomiske rammer. Følgende metafor kan brukes; vi har et rom, i et hus, i en hage – og alle deler er gjensidig avhengige av hverandre for å skape en helhet og en ramme for hva som kan forstås å være eiendommen og boligen vår. Dette er tenkt å symbolisere eller ligne funksjonene i en organisasjon. Det er noe som knytter ting sammen, gir følelsen av en rød tråd og som gjør at organisasjonen kan oppleves å danne en helhet. Som «landsmoderen» Gro Harlem Brundtland sa en gang – alt henger sammen med alt. Det er usikkert på om meningen med utvikling og endring forstås på lik måte i dagens offentlige Norge, eller dagens Bufetat. Tiden ikke står stille, og alle organisasjoner må henge på i utviklingen av det nye samfunnet. Samfunnsansvaret på et overordnet nivå er mangfoldig og variert, men

kompetansekravene og effektiviseringskravene må følges opp. Det politiske miljøet vil ofte danne grunnlag for en retning i offentlige tjenester uavhengig om det er på nasjonalt eller lokalt nivå. Det påvirker rammer og utfordrer fleksibiliteten til de enkelte sektorer. Nye muligheter gjennom endring er ofte spennende, men det å ta seg tid til å evaluere endringer og tilpasninger er ikke så lett i en hektisk organisasjons- eller lederhverdag. Men det likevel er klokt å gjøre oftere, nettopp hvis man ønsker å synliggjøre virksomme tiltak, tydeliggjøre effektive løsninger eller for å kunne justere de iverksatte tilpasninger slik at vi kan lykkes mer eller treffe enda bedre beslutninger om retning og utvikling. For ikke å glemme; å sikre at medarbeiderne vet og er involvert nok til å føle eierskap til sin arbeidsplass og utviklingen av denne.

Når vi ser nye organisasjonsbølger komme til landet eller vi opplever nye politikere og toppledere som vil «markere revir» – er det et spørsmål om vi kun adopterer tenkning og idé eller om vi velger å stille oss undersøkende og utforskende til det nye. Med bakgrunn i strategisk ledelse og kjerneoppgaver kan vi kanskje oppleve at toppledere ikke forstår kompleksiteten i de lokale oppgaver, de ser ikke sammenheng mellom de overordnede beslutninger og påvirkningen disse har på det lokale nivå. Det synes som om kunnskapen om det som har virket bra til i dag er vanskelig å huske på når vi samtidig skal fokusere på de nye mulighetene som kommer med skifter i organisatoriske strukturer og oppgaveutførelse – og det som benevnes “beste praksis”. Bufetat har med strategiprogrammet KVUP iverksatt et arbeid med å implementere en ny retning i organisering av etaten og særlig regionene, som følge av økte krav til kvalitet og trygghet. Regionene støtter opp om KVUP og dens seks beskrevne kvalitetsindikatorer, se under, og dermed de intenderte endringer for etaten som helhet. Det ville vært nyttig å undersøke om Bufdir med strategien har sagt at regionene selv kan tolke hvordan dette strukturelle og funksjonelle skal se ut, eller om det kun er den hierarkiske strukturen som definerer suksesskriteriene for implementeringen. I så fall kan vi tenke at den nye organisatoriske hierarkiseringen og funksjonsinndelingen kun er et symbol på suksess og at kvalitetsindikatorene er “vinduspynt” som er adoptert fra andre organisasjoner, slik myteperspektivet kan påpeke. Vi kommer nærmere inn på myter i teorikapittelet. Det kan også bety at det i realiteten er slik at topplederne kun ser med fugleperspektiv på egen organisering, de lar seg drive av krav til økonomi og effektiv drift – den rasjonelle økonomiseringen – som et tydelig instrumentelt perspektiv. Og løsningen for å kunne styre

virksomheten er å innføre nye standardiseringer og normer for forvaltningen der ute i organisasjonen. Teoridelen vil gi noen forklaringer ut fra et instrumentelt perspektiv.

Kvalitetsindikatorene som er nevnt over dreier seg om at Bufetats tjenester skal:

- Være virkningsfulle
- Være trygge og sikre
- Involvere brukerne og gi dem innflytelse
- Være samordnet og preget av kontinuitet
- Utnytte ressursene på en god måte
- Være tilgjengelig og rettferdig fordelt.

KVUP som reform er et aktivt tilskudd til utviklingen av bedre velferdstjenester og organisering i Bufetat, og er med sine kvalitetsindikatorer antakelig ikke ment å bare være honnørord som brukes for å fremstå som bedre enn vi er. De er sågar identiske med hva Sosial og helsedirektoratet skrev i sin veileder IS1162 *“Og bedre skal det bli”*, en nasjonal strategi for kvalitetsforbedring (SHDIR, 2005:12). Likevel vil de holdninger og kultur som er etablert i Bufetat påvirke opplevelsen av om det gis gode nok forklaringer til de ønskede endringer (top-down), som gjør at de ansatte er med på endringene og bidrar til større suksess når hverdagen kommer (bottom-up). Intensjonene til reformatørene og endringer i omgivelsene alene kan ikke diktere institusjonelle endringer, men har signifikans for hvordan strategiene utformes, hvor veldefinerte endringene er og organiseringen av endringsprosessen (Brunsson/Olsen,1990:54). Samtidig ser vi av organisasjonsstrukturen i Bufetat, figur 3, hvem som kontrollerer og beslutter organisatoriske aktiviteter. Regler og standarder som betones som viktige gjennom KVUP gir økt legitimitet til endringene hos overordnede myndigheter (Pfeffer,1978:39-43).

Metodisk har jeg intervjuet ledere fra flere nivå i organisasjonen om kommunikasjonen rundt KVUP, hva endringene kan innebære og hva som er observert etter beslutningen om endringsstrategien. En kvalitativ tilnærming vil gi et inntrykk av hvordan intensjonen med endringene er ivarettatt, kommunisert og håndtert i organisasjonen. Det vil også kunne vise

om det er diskrepans mellom ønsket endring og implementeringspraksis på dette i Bufetat og hva dette i så fall kan være.

Med kunnskap om Bufetat som en kompleks og mangfoldig etat, vil det være betimelig å undersøke om de klarer å dra i samme retning når det kommer til nye endringer. Med forskjellig kultur, kompetanse, kunnskap og fagbakgrunn er det mange differensierte meninger om hva som er rett eller riktig utvikling. Det legges til grunn at “samme retning” innebærer en felles rammeforståelse, en uttalt og stabil retning som er kommunisert så tydelig at det ikke er rom for misforståelser. Samt at det er kommunisert tydelig dersom det er rom for lokalt tolkningsrom av endringene, faglig eller organisatorisk. Utfordringen i dag er at beslutninger ofte tas uten at intensjonen med disse kommuniseres, lavere nivåer er ikke involvert i forkant av endringsarbeid og kan således ikke forberede seg med bruk av mulighetsstudier.

Basert på diskusjonen ovenfor har denne masteroppgaven følgende problemstilling:

“Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning ? “

Det skal synliggjøres om KVUP har bidratt til en bedre tilnærming og involvering av organisasjonens lavere ledd. Hvis ikke de lykkes med dette vil etaten videreføre sitt problem med mangel på likhet i tjenestetilbud, varierende kvalitet og det kan gi økt frustrasjon fra omgivelsene om at det ikke er mulig å endre og forbedre statlig barne- og familievern.

Videre i oppgaven vil jeg i kapittel 2 komme inn på teoretiske forklaringsmodeller som kan ligge bak organisatoriske utfordringer og muligheter i Bufetat, herunder hvilken betydning kultur har sett opp mot rasjonell organisasjonstenkning. Det gjøres rede for den metodiske innhenting av informasjon gjennom intervju og datamateriale i kapittel 3, og i fjerde kapittel ser vi på hvilken empiri som kan belyse studiets problemstilling.

2. Teoridel

“Mitt viktigste budskap om ledelse: alt handler om å redusere uønsket variasjon” W.Edwards Deming.

Det er i organisasjons- og lederteori mange meninger og brytninger om hva som er rett og riktig for å skape mening og effektivitet i organisasjoner. Weber sin definisjon av byråkrati tilsier at det “rasjonelle byråkratiet bygger på arbeidsdeling og spesialisering i kontorer. Det blir styrt og koordinert ved hjelp av generelle regler og hierarkier av sjefer og underordnede. De ansatte er utdannet til arbeidet, og de inngår i et fingradert karrieresystem som belønner den lojale og pliktoppfyllende funksjonæren”.¹¹ Weber beskrev sågar det ideelle byråkrati med ordene: “En dominerende vekt på formalistisk upersonlighet – sine ira et studio – uten sinne eller glede, og således uten affeksjon eller entusiasme” (Wenstøp/Seip, 2009:21) Dette gir ifølge Weber sin teori de mest effektive og beste strukturer i organisasjoner. Han støttes på dette av bl.a. Duncan som sier at den rette strukturelle design kan ha noe å si for effekten i organisasjoner. (Andersen, J.A, 2006:243-244) Likevel er det tilsvarende mange som ikke finner en (sterk) korrelasjon mellom strukturdesign og effektivitet, slik Khandwalla og Florkowski bemerker. (ibid,2006:244)

Det vi også kan stille spørsmål ved er om den forskning og de trender som omtaler gode strukturer og effektivitet i offentlig forvaltning til sist gjør organisasjonene så likedannede at det genuine ikke ivaretas. DiMaggio og Powell kaller dette isomorfisme, altså en likedannelse, der organisasjoner tar inn i seg de samme trender som “alle” andre, uten at de nødvendigvis blir mer effektive. (DiMaggio/Powell, 1983/1991:66-74) Betydningen av disse konseptene kan også bety at standardisering og regulering er drivkraften for endring.

Disse betraktningene er nyttige å ha med seg. Uavhengig av disse forskningsmessige tilnærminger omkring organisatoriske variabler, blir implementeringen interessant for å se om reformledelsen klarer å skape og følge opp intendert endring, og gjennom dette fokus kan vi se hva institusjonelle og instrumentelle perspektiv har å bety for endringsviljen eller muligheten i Bufetat som organisasjon. Før vi begynner denne gjennomgangen av

¹¹ Sterri, Aksel Braanen og Fivelsdal, Egil (2013, 16.august)

instrumentelt eller institusjonelt perspektiv kan det være viktig å forstå hva en reformprosess kan være. En reform kan som bemerket tidligere i oppgaven forstås som å dreie seg om endringer og forbedringer. I et institusjonelt perspektiv dreier ikke reformprosesser seg om å ta beslutninger eller endre og forbedre effektiviteten gjennom strukturer, prosesser eller atferd. Det er snakk om i hvilken grad det er kultur for å skape mening og forståelse om utviklingen. Dette kan gi bedre forståelse for hvordan forandring kan skapes innenfor de institusjonelle rammene som eksisterer. Utover en tro på det rent rasjonelt instrumentelle tankesett som preger mye av styring og organisasjon i dag, kan det institusjonelle vise hvilke valgmuligheter som kommer i tillegg. Denne studien dreier seg ikke om innhold eller hvorfor endringen med KVUP er besluttet eller må komme. Det handler om hvordan endringen innføres, implementeres og kommuniseres, og om det er samsvar mellom det skrevne, ideelle, og den praksis som viser seg. Etter denne korte gjennomgangen av reformprosess, vil vi gjennom de følgende tre perspektiver se vi på reformen og organisasjonsendringene som følger av KVUP i Bufetat. Det er nyttig å allerede nå påpeke at det instrumentelle perspektivet kan preges av en forhandlingsvariant eller en hierarkisk variant. (Christensen et al, 2009) Dette ser vi nærmere på senere i teorikapittelet. Videre vil dette kapittelet vise en ganske generell tilnærming til teorien, mens det mot slutten og ved drøfting og analyse av teori og gjennomføring av endring i praksis vil knyttes sammen for å gi en forståelse i studien.

Figur 4 viser en oppsummering av de tre perspektivene vi ser på i teorikapittelet:

	Det instrumentelle perspektivet	Kulturperspektivet	Myteperspektivet
Organisasjonsforståelse	Organisasjoner som redskaper (hierarki, redskap for en dominerende koalisjon)	Organisasjoner som naturlig utviklede (evt historisk fremvokste) enheter	Organisasjoner som "legitimitetssøkende" enheter

Fokus & antakelser	Styring gjennom utforming og utnyttelse av handlingsrom Mer styring enn ledelse	Betydningen av historiske røtter, kulturelle utviklingsveier og kultur/uformell struktur	Betydningen av myter, normer, verdier og institusjonelle omgivelser Symbolske aspekter ved ledelse og styring
Utfall av endringer	Hypotesen om rask tilkopling, forutsatt riktig organisering	Hypotesen om frastøting, gitt at "det nye" er inkompatibelt	Hypotesen om frikopling

Figur 4 - plansje fra forelesning høsten 2011, Tor Helge Pedersen, HiL

2.2 Institusjonelt perspektiv

Kjernen i et institusjonelt reformperspektiv tilsier at de som beslutter endring og de som utsettes for endring i bunn og grunn har relativt like verdier, like interesseområder, deler oppfatninger og ressurser. Det kan altså snakkes om hvilke felles ritualer som er forventet eller hvordan kulturen bestemmer atferden og handlingene i den respektive organisasjon. For institusjonaliserte organisasjoner er det gjennomføringen som blir den store utfordringen når det krever aktiv deltakelse fra de som skal endres. Grunnen er at atferden til de enkelte er vanskeligere å operasjonalisere enn skjemaer eller symboler. (Brunsson, N., 1990:15-19)

Samtidig, for å unngå motstand til endringene, vil det fordre at de som skal reformeres og delta i endringene forstår hensikten med dette. I denne forståelsen ligger det to ting, det ene er det rent rasjonelle, hvor ansatte og organisasjonen ser og forstår at det er nødvendig med endring. Det andre er at de også følelsesmessig må ha akseptert endringen, og som betyr at de klarer å håndtere endringene til tross for at det kan bryte med de opprinnelige

holdningene og erfaringene som er gjort i organisasjonen, eller de iboende holdninger og ubevisste normer som styrer atferden hos individene i organisasjonen. Dette gjør at vi i det videre vil se på kultur og mytebegrepene i det institusjonelle perspektivet.

2.2.1 Kulturperspektiv

Hvorvidt endringer er i tråd med eksisterende normer og verdier i organisasjonene er avgjørende for om de inkorporeres eller forkastes. Like gjerne kan organisasjonen tilpasse det som ikke er for kontroversielt (Christensen et.al, 2009:161). Hvordan kulturen er innrettet for å møte endringer og handle i gitte situasjoner betinger også hvordan de klarer å koble kultur og endring. Hvordan er læringsprosessen i organisasjonen og preges den av handlinger med en instrumentell rasjonell tilnærming som har et mål og middel fokus, eller preges den av uformelle verdier og normer som har vokst frem. Diskusjonen dreier seg blant annet om handlingen anses for å være passende i den kulturen som råder. March og Olsen kaller den naturlige handlingslogikken i et kulturperspektiv for “passende atferd”, og hevder at man gjør det som anses passende eller akseptert i situasjonen, og ut fra hva man mener er godt eller som bygger på en moralsk ramme i den enkelte organisasjon. (ibid., 2009:54-55, Csarniawska/Sevón,1996:3)

Siden offentlige organisasjoner er komplekse systemer, kan det bidra til inkonsistens i organisasjonen fordi det kan være konkurrerende meninger om hva som er en “passende” holdning eller “passende” handling. Dette kan vi se i møtet mellom effektivitetskrav fra ledelsen og normer eller verdier hos de ansatte. Uavhengig av det “passende” vil endring og etablering av kultur anses som en naturlig fremvoksende utviklingsprosess, hvor indre og ytre press preger retning. Variantene av press dreier seg om uformelle normer og verdier i organisasjonen, mens det ytre presset gjerne kommer fra organisasjonens samhandling med omgivelsene og i hvilken grad den er avhengig av de eksterne organisasjonene eller omgivelsene. Christensen viser til at kultur ofte blir satt i forbindelse med samtidige og beviste endringer i formell og fysisk struktur, der ledelsen forsøker å re-designe organisasjonen for at den skal fremstå tydeligere eller mer enhetlig. (Christensen et. al, 2009:18,59-61)

En stabiliseringsfaktor i endringsprosesser og komplekse organisasjoner er den “sti-avhengighet” som oppstår som et resultat av at verdier og normer er opparbeidet over lang tid. Sti-avhengigheten sikrer at de ansatte vet av erfaring hvordan de kan agere på gitte problemer eller situasjoner, og de vet hva som er “passende”. Likevel kan sti-avhengigheten virke mot sin hensikt dersom det er krav til raske omstillinger og endringer. En slik historisk ineffektivitet, fordi man handler av gammel vane, kan oppfattes som en bremsekloss i endringsprosesser som anses å være nødvendige. Som nevnt tidligere vil det være viktig om det i gjennomføringen av endringsprosesser også “tukles” med grunnleggende verdier som finnes eller om disse nærmest forblir uberørt. Dette tilsier at håndteringen av eller holdningen til de eksisterende kulturelle verdier og normer kan være et avgjørende suksesskriterium for hvordan organisasjonen og de berørte medarbeidere deltar. Her erfarer vi også at profesjonene er medvirkende til hva som skjer, og store profesjoner har gjerne sterke ideologier og er klare kulturbærere. Mia Vabø sin studie om “Effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten” viser at profesjonsutøvere gjerne filtrerer endringsforslag gjennom å moderere disse eller de gir de en ny utforming som lettere passer i deres hverdag, og dermed blir det noe annet enn hva ledelsen sin organisasjons- eller oppgavedesign skulle tilsi som modell eller idé. Dette er tydelig en følge av at eksisterende “stammespråk” og kultur i organisasjonen står sterkt og er institusjonalisert (Dahle og Thorsen, 2004:214-215).

Vi ser altså at kultur har et dynamisk perspektiv, den kan tilpasse seg endringer og reformer, men også virke bakstreversk. Det synes som om endringsmulighetene er mest avhengig av handlings- og holdningslogikken, og selvfølgelig hvor radikale endringene er sett opp mot det eksisterende. Naturlig utvikling av organisasjonen hvor verdier og normer blir ivaretatt, gjør at tilpasning til nye krav er lite konfliktskapende. Dermed sikres nyutvikling med små skritt, og i tjenesteproduksjon ville vi benevne dette som inkrementell innovasjon.

2.2.2 Myteperspektivet

Myter kan defineres ulikt. Det kan være oppfatninger som er usanne, eller som ikke nødvendigvis er sanne. Begrepet er sentralt innenfor den nyinstitusjonalistiske skolen (Christensen et al. 2009). Myter sprer seg og skaper likhet i styringsformer (isomorfi) innenfor det som det blir kalt institusjonelle felter. Dette er områder hvor organisasjoner etter hvert blir mer og mer oppmerksom på hverandre, og dermed øker samhandlingen gjennom for eksempel utveksling av informasjon og andre forbindelser (Meyer and Rowan 1977/1983; DiMaggio and Powell 1983/1991). Betydningen av isomorfi er særlig understreket av den amerikanske (ny)institusjonalismen, det vil si spredning av idéer som ikke endrer seg, og dermed gjør de organisasjonene mer like over alt. Den skandinaviske institusjonalismen har vektlagt oversettelsene av ideene i spredningsprosessen. Røvik har i sin forskning beskrevet hvordan oppskrifter gjerne endrer seg når de kommer inn i nye organisatoriske sammenhenger (Røvik 2010).

Er endringene eller reformene oppskrifter som er i tråd med hva vi anser som god forvaltning, eller god organisering. Dersom endringen er adoptert eller kommer fra andre organisasjoner som anses å fungere godt, gir dette legitimitet til endringene som ønskes innført. (Christensen et al. 2009:161)

Rowan og Meyer omtaler formelle strukturer som myter og seremonier, og hvor organisasjonene tar opp i seg begreper som brukes uten at det gir endring i atferd (Meyer and Rowan 1977/1983). Begrepene og grepene for å stimulere til endring eller “framsnakke” endring blir pynt i vindusposten. Både Meyer og Rowan og DiMaggio og Powell nevner at det er løse koblinger hva gjelder å skape legitimitet mellom ekstern organisering og intern organisatorisk atferd. DiMaggio og Powell sier at en tilnærming ut fra et økologisk synspunkt hevder at organisasjoner med slike løse koblinger mer sannsynlig har intern variasjon. De påpeker videre at organisatorisk miming kan gi betydelig endring dersom organisasjonene benytter seg av seremonielle rutiner eller praksis. Det vil skape homogenitet og mindre variasjon, men sikrer stabiliteten i organisasjonen. (DiMaggio og Powell, 1983/1991:75)

Sammenligningen med andre organisasjoner kan samtidig oppleves å være en mer symbolsk handling for å skape legitimitet overfor samfunn eller ledelse.

Myteperspektivet kan også dreie seg om å gå fra prat til praksis, hvor myter og isomorfi må oversettes og tilpasses den enkelte organisasjon. Brunsson påstår at begrepet “hykleri” er betegnende. Det betyr at det ikke handles i tråd med hvordan det tales, altså er det en slags frakobling i tekst og tale, teori og praksis (Christensen, 2009). Jeg forstår at Brunsson med dette mener at det kan være positive virkninger av slikt hykleri. Grunnen er at de motstridende forventningene som rettes mot offentlige organisasjoner håndteres gjennom å si en ting og handle annerledes. Frakobling er beskrevet som en løsning for organisasjoner hvor det kan være vanskelig å måle hva som er resultater og effekter. Det kan altså godt sies ha instrumentelle effekter å opptre slik som det passer seg i forhold til omgivelsenes forventninger, og slik passende atferd og handlinger omtales gjerne også som «logic of appropriateness» (Christensen, 2009, Kjær, 2004). Kompleksiteten i offentlige organisasjoner og tidligere nevnte profesjonstenkning er kulturskapende for en slik retning. Dog vil det neppe være rom for å handle og snakke forskjellig i det lange løp. Her er reguleringsstaten og revisjons- og styringsprinsippene i Norge så omfattende at de også vil fange opp slike avvik.

2.3 Instrumentelt perspektiv

Et instrumentelt perspektiv dreier seg kort om at organisasjonene anses for å være verktøy som benyttes for å nå viktige samfunns mål. De kan oppfattes å være mål-middel orienterte. En formålsrasjonalitet preger både organisasjonen og den som arbeider i den på en slik måte at de handler og får resultater som ønsket. Det er en tosidighet i dette hvor virkning av det formålsrasjonelle påvirker struktur og utformingsprosessen i organisasjonen (Christensen 2009). Rasjonelle valg bygger på logiske konsekvenser av handlinger og de alternativene som dukker opp. Det vil være variasjoner av rasjonalitet som benyttes og i hovedsak handler det om en begrenset eller formålsrettet rasjonalitet. Dette blir vist til i det nedenstående, og kan vise hvordan et instrumentelt perspektiv gjennom styring av organisasjoner gjennomføre handlinger eller iverksette tiltak for at organisasjonen skal nå sine mål best mulig. Kapasitetsutfordringer kan være avgjørende for om det velges å bruke en rasjonell kalkulasjon knyttet til beslutninger eller om det velges å benytte forhandlinger.

Det instrumentelle perspektivet deles gjerne inn i en hierarkisk variant og en forhandlingsmodell. Disse omtales nærmere i det neste punktet. Der nest omtales rasjonelle handlinger ved usikkerhet i organisasjonen.

2.3.1 Forhandling og hierarki

Det å inngå koalisjoner for å nå sine mål er en uttrykt del av forhandlingsvarianten. Jeffrey Pfeffer beskriver at utspill til endringer gjerne kommer fra de som tenker de kan ha noe å vinne på endringen, og da gjerne i form av makt og innflytelse. (Christensen, 2009, Pfeffer 1978)

Med en erkjennelse av at det er få aktører som alene klarer å oppnå mål og ivareta interessene sine, så vil forhandlingene bære preg av de interessenmotsetninger, den varierte kunnskap og de ulike posisjoner i organisasjonene. Slik ser vi samspill mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene gradvis forme og bidra til kompromisser for hva som anses som passende endringer i den enkelte organisasjon (Christensen, 2009). Et hierarki er ofte heterogent, og forskjellige interesser og mål vil komme frem og de vil møte andre organisasjoner eller interesser som har andre perspektiv og syn på mål og middel. Gjennom disse møtepunktene påvirker de hverandre gjensidig, og gjennom å inngå i en koalisjon skaper hierarkiet en forhandlingsvariant hvor konsensus ivaretar egeninteressene, slik Pfeffer bemerker over. Det blir formålsrasjonelt at den ene delen i organisasjonen gjør sin oppgave slik den ønsker, så gjør den andre hva den er best på. Her møter vi hensikten med spesialisering i oppgaver og organisasjoner. (Christensen, 2009).

Den hierarkiske varianten vektlegger mål og middel-sammenheng, og er ofte knyttet til konsekvenslogikk. Konsekvenslogikken sier noe om hvordan organisasjonen kan håndtere avstanden mellom en ønsket tilstand og den virkelige situasjonen. Handlinger som er rasjonelle ut fra formålet de skal ivareta. (Christensen, 2009, Kjær, 2004). Det er identifisert fire handlingsmønstre i gjennomføringen av dette, hvor målet man skal oppnå er det første, deretter ser man etter alternative muligheter og gjør konsekvensanalyse rundt mulighetsstudiene, før beslutningen må dannes på bakgrunn av en prioritering for hva som er viktigst (Christensen, 2009). Dette er helt i tråd med strategisk tenkning og hva som både er ønskelig og gjennomførbart.

Når det gjelder Bufetat som organisasjon med kompleksitet i organisering og oppgaver kan det være at KVUP som strategi ser ut som den gjør fordi man bare til en viss grad kjenner alternativene, etaten har til en viss grad kapasitetsbegrensninger som gjør at det er vanskelig å se resultatet av alle valg. Det kan da være slik at overordnet ledelse har besluttet denne innføringen fordi den er tilfredsstillende nok, eller den sannsynligvis kan gi tilfredsstillende nok resultat. Christensen kaller dette for begrenset rasjonalitet (ibid, 2009)

I figur 3 har vi allerede sett hvordan beslutningsmakten fordeler seg i Bufetat. Dette bildet på hierarkiet i organisasjonen beskriver klart maktinndelingen fra nasjonal direktør i Bufdir og ned til regionene. Eller som det kan beskrives ut fra et politisk perspektiv *“Organizational structure is....a determinant of who controls and decides organizational activities”* (Pfeffer, 1978:38).

Dette kan ses i sammenheng med vektstang-prinsippet hvor den med mest makt og myndighet er i stand til å beslutte fordi en har nødvendig tyngde til gjennomføring av ønsket endring. Når det gjelder formålstjenlige handlinger, kan forhandlinger også foregå gjennom å inngå kompromisser om løsninger på enkeltområder. Denne tilnærmingen kan gjøre at man unngår konfliktfylte tema knyttet til mål og middel, siden man kan behandle ett og ett område separat og antakelig bli enige om enkelttemaene. Organisasjonen og aktørene tar ikke stilling til motstridende mål. Ved en slik «separatorisk» tilnærming i handlingsalternativ og løsninger kan konsistensen og varigheten påvirkes av potensielt fremtidige konflikter. Pfeffer sier at en adoptering av mål og middelperspektiv kan komme i konflikt med forskjellige interessenter i organisasjonen hva gjelder faglig preferanse eller organisatorisk kontroll. Hvilken organisering eller løsning som er passende vil være avhengig av miljø, tilgang på teknologi, oppgaver eller størrelse på organisasjonen. Organisasjonene og aktørene kan ved behov bli enige om eventuelle virkemidler som løser interessekonflikten (Pfeffer, 1978, Christensen, 2009).

Gjennom systematisk å ha samarbeidsmøter mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner blir dette et forhandlingsvirkemiddel for politisk og administrativ styring. Man får nødvendig oppslutning omkring en retning, og beslutningen blir legitimert fordi det er bred deltakelse. Hierarkisk styring kan også hemmes gjennom deltakelsesrettigheter siden ledelsen da ikke har kontroll på når og hva forhandlingene kan innebære, ei heller om det blir målforskyvning og økt konflikt. (Christensen, 2009).

2.3.2 Rasjonelle handlingsalternativ

Tidligere viste jeg til at Brunsson hevdet det forekom “hykleri” i koblingen tekst og tale, som jo innebærer at man skriver en ting og gjør noe annet, eller slik man har pleid å gjøre. Det kan være både formålstjenlig og rasjonelt, og gjør at de mer kritisk myteorienterte organisasjonstilnærminger kan tolkes til å bli instrumentelle.

Bakgrunnen for dette er at instrumentell rasjonalitet i tradisjonell betydning kan skape større problemer med å gjennomføre besluttede endringer i en organisasjon. (Christensen 2009, Brunsson,1990). Argumentet går på at de instrumentelt-rasjonelle beslutningssystemene gir større risiko for de ansatte, og kan gi et klima hvor de helst ikke påtar seg ansvar. Den skaper usikkerhet i organisasjonen, fordi de ansatte er uvisse på hvordan den faktisk vil påvirke arbeidsdag og -oppgaver. En mer myndiggjørende (empowerment) styringsmåte som gir større selvstendighet til den enkelte medarbeider, kan skape større ansvarsfølelse og mindre usikkerhet. Den kan dermed gi positive virkninger på motivasjon, forpliktelse, engasjement og dertil skape større optimisme blant medarbeiderne. Vi beveger oss da mer inn på de sosiale forhold i en organisasjons og dens struktur.

Den manøveren som kan gjenkjennes fra KVUP i Bufetat, er når det ble besluttet å innføre en tonivå-modell på regionalt nivå. Denne strukturen kan tolkes dithen at det gir bedre styring gjennom utforming og bruk av handlingsrommet, og økt engasjement i å etablere eierskap til effekt og resultat.

Ut fra en rasjonell konsekvenslogisk tilnærming til mål og middel er det funnet frem til fire handlingsformer dersom det oppstår usikkerhet i en organisasjon. I nedenstående figur er det satt opp typologier over disse. (Christensen, 2009)

		Mål	
		Enighet	Uenighet
Årsakssammenhenger	Enighet	1.Kalkulasjon i byråkratisk struktur	3. Forhandlinger i interesse-representasjonsstruktur
	Uenighet	2.Flertalsskjønn i kollegial struktur	4. Kreativitet i løst koplet struktur

Figur 5 Handlingsformer ved usikkerhet

Vi ser at den første formen ikke er spesielt utfordrende da den omhandler stabilitet i organisasjonen med god forankring i mål, virkemidler og konsekvenser for alternative handlinger. Alle er enige i beslutningene her. Når vi ser på kategori to vil forskjeller fremkomme, og organisatorisk ståsted eller tilhørighet vil vise hvilken grad av heterogenitet det er i valg og forståelse av handlinger. Det kan for eksempel bety at direktorat og regionsnivå er uenige om hva som skal til for å gjennomføre en endring. Ser vi på kategori tre vil vi kunne føle på interessehevding i større grad, og hvor det er en potensiell fare for konflikter når det gjelder prioriteringer i valg og strategi. Hva er viktigst og for hvem. Ser vi til forhandlingene tidligere i oppgaven kan vi raskt forstå at dynamikken mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene ligger her, like gjerne som mellom regionalt og lokalt nivå i organisasjonen.

I den siste kategorien finner vi uenighet om målene. Dette følger av stor variasjon i kunnskap og hvor sikker den kunnskapen er om de alternativene man har. Her finner vi altså diskusjonsmuligheter ut fra hva man har tro på og ikke, og nødvendigvis vil debatten gå ut fra hvilken tro man har på en gitt løsning eller et gitt alternativ.

2.4 Translasjonsteori

Utgangspunktet for oversettelsesteorien er at populære organisasjonsmodeller kontinuerlig blir oversatt og omformet gjennom spredning og når de tas inn i nye organisasjoner. Det at moderne organisasjonsoppskrifter er enkle å flytte og forme er en av de viktigste egenskapene som de har (Røvik 2010). I Skandinavisk nyinstitusjonalisme refereres det ofte til translasjonsteori når organisasjonene som et svar på de institusjonelle omgivelsene sine forventninger, gjerne skaper sin egen lokale versjon og tolkning av moderne organisasjonsoppskrifter (Røvik 2010; Czarniawska & Sevón 1996).

Ut fra et institusjonelt perspektiv er endring noe som skjer over tid. Det må være samsvar mellom hva organisasjonen ønsker å implementere og de gjeldende verdier og normer. Når organisasjonene ikke adopterer populære organisasjonsmodeller fullt og helt, men tilpasser deler eller elementer av disse så er det hva Røvik (2010) refererer til som delvis imitering. Siden organisasjonsoppskrifter kan ses som løst koblede ideer, er det enkelt å trekke ut eller forkaste elementer av en og samme modell. Ideer og konsepter oversettes på bakgrunn av rasjonell og strategisk kalkulering, uintenterte hendelser og begrenset rasjonalitet, samt

organisasjoners forvaltning av egen identitet. (Christensen 2009, Røvik 2010, Rowan/Meyer 1977/1983, DiMaggio/Powell 1983/1991)

Et annet og alternativt scenario er at endringskonseptet/-modellen blir oversatt og redigert. Her mener jeg at implementeringen av KVUP vil sette sin signatur på organisasjonen – men også på den ønskede endringsmodell. Ved å redigere og oversette organisasjonskonseptet kan regionen ”file” den til slik at det på mest hensiktsmessig måte passer inn; elementer tas ut – og elementer legges til.

Som vist i figur 3 tidligere i oppgaven er det slik at beslutnings og iverksettingsarenaene er tegnet og satt for Bufetat som organisasjon. Denne formelle hierarkiske strukturen definerer dermed også hvordan arenaen for oversettelse blir dannet, og hvor idéer kommer gjennom toppen av organisasjonen og de implementeres og oversettes vertikalt nedover. Røvik sier samtidig at dette er ikke bare interne bevegelser, men at ytre påvirkning til dels regulerer hvorvidt oversettelse og idéer også kommer nedenfra. Han argumenterer med at analysekapasiteten i dagens organisasjoner gjør veien kortere fra praksis til idé-bordet og at ansatte er bedre rustet til å tolke de nye trender. Samtidig med at det er vanskeligere å styre og kontrollere ansatte og ”selvtenkende” mennesker som har stor grad av frihet til å utøve sin yrkesrolle og med det en avstand til toppledere som ikke klarer ha oversikt over alle. (Røvik 2009:296-297) Med en metafor kan vi si at det er som å gjete kongens harer.

Oversettelsene kan altså komme nedenfra fordi ansatte deltar i forskjellige seminarer, møter, på tvers av sektorer og tjenester, like gjerne som at de kommer fra toppledelsen.

2.4.1 Kontekstualisering

Kontekstualisering som begrep benyttes når en vurderes at andre organisasjoner står i samme situasjon som en selv og erfaringene derfor antas være særlig relevant. March og Olsen benevner dette som “the logic of appropriateness” (det passende), fordi man ikke handler ut fra pro et contra knyttet til valg. Organisasjonen handler ut fra det de anser er passende eller akseptert ut fra den kultur og de normer som gjelder. (Csarniawska/Sevón, 1996:3, Christensen et.al 2009:54)

Man kan også peke på likheter mellom det Røvik betegner som moderne konsepter som forsøkes implementert i organisasjonen og de konsepter som blir til på bakgrunn av en idé og forsøkes implementert i organisasjonen. En slik implementering kan også betraktes som en kontekstualiseringsprosess¹², ettersom man ofte forsøker å gjøre en idé om til organisasjonens praksis (Røvik 2010:299-311).

Knyttet til oversettelse av og introduseringen av en idé i organisasjoner dreier kontekstualiseringen seg om hvordan ideene tas inn og konkretiseres slik at de kan bli en en organisatorisk praksis. Gjør man ikke dette helhjertet vil ofte implementeringen mislykkes. En utfordring med oversettelse er å bruke riktig teknikker for oversettelse. Røvik beskriver et eksempel hvor oversetteren kanskje ønsker å reprodusere og kopiere en idé fra et sted til et annet, mens fokus kanskje skulle være å modifisere denne. Modifisere vil da bety å trekke fra eller legge til ut fra en kontekst hvor det lokale fokus og behov ivaretas i større grad. Like gjerne kan det bli feil oversettelse når det ved tilpasning eller omvandling av en idé utelates kritiske elementer fra en praksis, og hvor det å kopiere kunne vært mer riktig. Et slikt radikalt modus kan bli tannløst og uten effekt hvis elementene fjernes, siden organisasjonen gjerne kan videreføre gammel praksis uten å ta inn over seg hvorfor endringer i praksis blir foreslått eller nye rutiner og prosedyrer ønskes innført.

2.4.2 Dekontekstualisering

Dekontekstualisering handler om at andre sine erfaringer vurderes som allment gyldige og de generaliseres og blir til en slags “pakkeløsning” for endringer, og det kan være helt uavhengig av kontekst de fremkom i. Det er gjerne her konsulentselskapene kommer på banen med innsalg uten at de går inn i materien på organisasjonen som skal reformeres. (Christensen 2009) Det å ta ut “beste praksis” fra en organisasjon og overføre denne i håp om å gjenta resultatene er en vanlig antakelse innenfor denne tenkningen. Grunnen er at de ulike organisasjoner sammenliknes og defineres enten som relativt like eller ulike. Utfordringen er om den gode praksis fra ett sted gjøres konkret eller spesifikk nok til en ny organisasjon, ny kultur og ny praksis. Christensen viser til at det finnes taus kunnskap

¹² Kontekstualisering handler i denne sammenhengen om å oversette moderne organisasjonsoppskrifter fra idé til praksis utstyrt til å forstå intensjon med endringen

som kan forringe graden av formalisering eller kommunisering av en praksis. Den kan hemme innovasjonskraften eller -evnen i organisasjoner, og vil gi utfordringer til kunnskapsoverføringen som ofte er et viktig moment.

Dekontekstualiseringen kan viser seg på to måter, gjennom uthenting og utbringing. Disse metodene skiller både på hvem oversetterne er og hvordan de benytter seg av oversettelsesregler. Kort fortalt vil uthenting tilsi at en aktør eller et konsulentfirma kommer utenfra og sammenlikner organisasjonen med andre. Vedkommende aktør eller konsulent kan lete etter praksis som har gitt gode resultater i en konkret organisasjon, for deretter å skriftliggjøre dette for videresalg til nye organisasjoner. Utbringing kommer vi inn på der vi ser ansatte, gjerne ledere, deltar på eksterne møtearenaer og presenterer egne erfaringer for andre personer og organisasjoner. Disse utbringerne er gjerne kjent med organisasjonen fra innsiden. Samtidig betinger utbringing at de har utført slik kunnskapsdeling flere ganger, og at de er konsistente i hva erfaringene har betydd og bidratt med i den respektive organisasjon. På dette vis kan organisasjonsideene spre seg videre til og de kan bidra til ønsket om å gjøre de samme grep i en ny og annen organisasjon. (Christensen 2009)

2.4.3 Translatør

Rolle og kompetanse knyttet til å oversette både kommunikasjonen omkring og den strukturelle betydningen av endringer. Vil bedre innsikt om dette området bidra til at vi lykkes mer med endring og kunnskapsoverføring.

En pragmatisk tilnærming her betyr nettopp å redegjøre for hvordan en god translasjon gjør nytte for seg i en institusjonalisert organisasjonsverden. (Røvik 2010:319)

I problemstillingen til oppgaven spør jeg om Bufetat klarer å mobilisere i samme retning. Min mening er at kunnskapen om translasjon er avgjørende for hvordan vi skal kunne endre de innarbeidede og sosiale kulturene til å bli mer mottakelige for nye tanker og endringer knyttet til det mer instrumentelle mål-middel orienterte.

Translatører med utgangspunkt i utbringing har jo god kjennskap til organisasjonen sin, og prøver gjennom representasjon å balansere kunnskap om praksis til å lage idemessige forklaringer for andre.

I begrepet translator finner vi både den dugende, moderate og sterke translator.

Den dugende oversetter kan forklares med å besitte flere såkalte dyder slik som kunnskap, mot, tålmodighet og styrke. Det å kombinere en inngående kjennskap til organisasjonsideene som skal overføres og oversettes, samt kunnskap om konteksten den skal inn i er vesentlig for å kunne gjennomføre en god prosess. Denne flerkontekstuelle kunnskapen gjør en i stand til å korrigere ideene og oversettelsene raskt gjennom prøving og feiling. Konsulentbyråer har oftest ikke slik kunnskap om både avgivende og mottakende organisasjon, og oversettelse fra et språk til et annet kan da bli en utfordring. Eugene Nida i Christensen (2009) fremhever at språket det oversettes til er viktigere enn der det kommer fra; “Even more important than knowledge of the resources of the source language is a complete control of the receptor language.” (Christensen, 2009:328).

Den modige dyden dreier seg om å sette begripelige ord på praksis og ideer mellom konteksten de kommer fra og skal til. Det må forventes at mottakende organisasjon ikke har et språk eller begrep for det som skal innføres, og en gradvis innføring av begrep og forklaringer om dette er derfor viktig. Kopiering eller artisteri kan være varianter av denne dyden. Kopiering er selvforklarende og kan benyttes mest hensiktsmessig ved tre betingelser – det ene er ved identifikasjon av en vellykket og dokumentert god praksis, detaljerte rutiner eller forskrifter gitt av myndighetene er den andre og det siste er når en organisasjon som er i krise og med stor usikkerhet som følge av manglende erfaringer vil forholde seg til en ekstern praksis som virker godt. Addering kan være et supplement gjennom å legge til og integrere de gamle og godt fungerende praksiser til den nye og ønskede praksis. Vi kan kjenne igjen dette hos organisasjoner som antar en “hybrid” form eller tilnærming. Subsidiært kan også fratrekking være et alternativ, hvor elementer tas bort fra den praksis som ønskes innført. Dette gjøres for ikke å provosere eller skape ytterligere konflikter. Tålmodighetsdyden er hensiktsmessig for å unngå at ideene bare blir prat, men også gir en eksplisitt endring med substans. Her handler det om at den ideen som presenteres må få gode levekår fra den presenteres og til den er god nok til å bli materialisert. Det å kontinuerlig snakke om ideene og den ønskede endring eller å klare å konkretisere ideen gjennom å snakke om den i organisasjonen er en vesentlig faktor i dette. En metafor på dette er gjennom rollen som gartner, hvor det å luke og vanne er viktige faktorer for å få en god nok vekst og på sikt en fin hage.

Den siste dyden som omtales er styrke. Denne egenskapen handler om å kunne forstå motsetningene i organisasjonen og å håndtere motstand som kan oppstå. Egenskapene som

diplomat er viktig for å forstå at oversettelse og innføring av ideer ikke bare er rasjonelle prosesser, men prosesser som består av at interessenter gjerne fremmer sine egne behov og dermed kan de være en barriere like gjerne som en støtte til endringene.

Om endringene oppfattes upassende kan de frastøtes fordi de kan oppfattes som for enkle i forhold til kompleksitet, og at de eksisterende praksiser anses å være bedre fordi de er tilpasset og filt til over tid. Forsøket på implementering vil da avsluttes. Dersom endringene heller ikke passer med eksisterende verdier i organisasjonen blir også dette en effektiv bremsekloss for endringene. Disse to faktorene kan gjøre at reformideen må endres eller innstilles.

I en praksis som er kompleks og mangfoldig, og hvor mange endringer skjer samtidig, er det klart viktig å synliggjøre oversettbarheten av ideene som følger av KVUP. Hvordan arbeide med å implementere tenkningen slik at det blir en faktisk endring i praksis knyttet til kvalitetsindikatorne, knyttet til krav om effektiv ledelse, økonomistyring og håndtering av ressurser. Dersom bare deler av endringsmodellen tas inn vil det glippe på helheten som er ønsket fra Bufdir, BLD og Storting.

Røvik sier: *“...liknende tilfeller avspeiler at ledelsen noen ganger synes å ha den oppfatningen at det å formelt vedta at nye ideer skal innføres, nærmest er ensbetydende med at de faktisk blir implementert og materialisert. Det synes som om man ikke er seg bevisst at ideer vanligvis må oversettes til konkrete, lokale versjoner for i det hele tatt å kunne bli tatt i bruk”*. (Røvik 2010:321)

Knyttet til denne studien støtter Røviks utsagn opp om underordnet ledelse sine betraktninger om direktorat og nasjonal ledergruppe, om at de beslutter ut fra hva de tror er best mulig organisering, og mangelen på praksisnær kompetanse tilsier at de ikke ser utfordringene som følger av endringsprosessene. Det er hva Røvik kaller mangelfullt oversettelsesarbeid. Regional ledelse derimot oppleves å være tydeligere på oversettelse og kommunikasjon om hvordan de ønsker og vil gjennomføre implementeringen.

2.5 Oppsummering

Ovenstående teorier med instrumentell og institusjonell tilnærming og forståelse, samt graden av oversettelser beskriver noen mulige forklaringsmodeller for hva Bufetat har av utfordringer og muligheter. Det er forsøkt å vise at tolkningen av tilnærming og grunnforståelse av sammenheng er viktige argument for å lykkes i hvordan en kan implementere nye ideer og oppskrifter, eller i å håndtere kontinuerlige endringer. For å bruke en metafor så er det slik at det du kaller en spade, for andre kan oppleves å være en hakke eller ei rive. Det å ha kunnskap om og forståelse for hvordan oversettelsene foregår, hvordan kommunikasjonen treffer og de kompetansemessige og sosiale utgangspunkt den enkelte organisasjon har, er vesentlig for å lykkes godt nok. Det hjelper ikke å snakke om endringer i en organisasjon som ikke forstår språket, eller å skape endringer i en organisasjon som ikke ser hvorfor.

Beskrivelsene av instrumentell og institusjonell teori er i grunn to paradigmer som kniver om hva som er best eller riktig. Det handler om det moderne og rasjonelle, hvor troen på organisering, utvikling og kunnskap står sterkt. Det andre paradigmet er det sosialkonstruktiviske hvor kontekst er avgjørende og man er kritisk i troen på organisasjonen som et redskap eller en objektliknende tjeneste (Christensen, 2009). Oppskrifter er ikke bare uskyldige ideer, men reformideer som potensielt utløser store endringer i organisasjoner. Det virker som løsninger på de utfordringene som finnes, og med ledelsen sin tro på og aksept av idéen kan den gi godt rom for handling og forandring (Christensen 2009). Vi ser med KVUP at ledelsen i Bufetat vurderer den som et godt redskap og et godt verktøy for etatens utfordringer faglig, systemisk og økonomisk. Det er samtidig nødvendig å gjøre endringene håndterbare og ha tålmodighet i prosessene. Det er snakk om mange kulturelle og organisatoriske forskjeller som skal eltes og formes til, som om de var en voksklump. Da må designeren, les ledelsen, bruke tid på å finne rett fasong og rett språkdrakt. Derfor predikerer oversetteren også at det må brukes kløkt for å implementere de endringene som ønskes eller er nødvendige. Tilnærmingen til og forståelsen av institusjonell og instrumentell organisasjonsteori kan være avgjørende for om implementeringen av endringene oppfattes som smidige og proaktive, eller om de genererer motstand og konflikt. Translatørens kunnskap og kompetanse, samt evne til å kombinere disse og skape forståelse oppfattes derfor å være kritisk – en nøkkelfaktor - i et utviklingsperspektiv.

3. Metode

Å vite er ikke tilstrekkelig, man må forstå også

– André Brink -

Dette kapitlet beskriver hvordan studien har forløpt med innhenting av kunnskap om et fenomen og belyse denne i forhold til metodisk teori. Hensikten med kapitlet er å begrunne de metodiske valgene jeg har gjort, samt vurdere oppgavens reliabilitet og validitet.

Hvilken metode som er mest fruktbar i en vitenskapelig analyse, avhenger i første rekke av problemstillingen som skal belyses. Begrunnelsen for å velge en bestemt metode er at man mener den vil gi god informasjon og at den belyser problemstillingen faglig interessant måte (Mehmetoglu,2003:26-27).

Oppgaven tar utgangspunkt i casestudie som kvalitativ strategi, hvilket kan innebære liten grad av formalisering og primært med et siktemål om å skape forståelse. Det er en halvstrukturert strategi for dataanalyse og databearbeiding. Man er ikke opptatt av å prøve om data generelt er gyldige. Det sentrale blir at en gjennom ulike former for innsamling av data, som intervju, observasjon og dokumentdata, kan skape en dypere forståelse og bidrar til ny kunnskap om det problemkomplekset man studerer, og hvilken total sammenheng det inngår i. Det kan sågar sies å være en instrumentell casetilnærming, siden det er fenomenet om hvordan endringene implementeres som studeres, mer enn selve caset, altså Bufetat som organisasjon. Casestudie som metode er deskriptiv i form og da gjerne kjennetegnet med små utvalg og analyse av tekst. (ibid,2003:41-46)

Metoden egner seg godt til denne type oppgave, og en studie av reformer i Bufetat.

Utfordringen rent metodisk er uansett når studien er rettet mot hva jeg kaller “moving target”. Som i tilfellet Bufetat og KVUP, et fenomen som er under kontinuerlig utvikling og endring. Kvalitet vil i siste instans handle om et sannhetens øyeblikk, i dette tilfellet møtet mellom forsker, regional ledelse og lokale ledere. Med å ta de ansattes syn på reformen i betraktning, ønsker jeg med studien å skape et bilde av virkeligheten, og om det er samsvar i tilfredsheten med reformen blant lokale ledere og toppledere i etaten.

Analyse av kvalitative data kan deles inn i to perspektiver, hvor databehandling er det ene og innebærer at innhentede data i analysen vil kodifiseres, sorteres, hentes frem og de kan

manipuleres. Det innebærer at forskeren lar opplysningene belyse problemstillingen ute å bruke egen fortolkning av dataene. Det andre perspektivet er datatransformasjon, hvor forskeren primært bruker sin egen fortolkning og sekundært bruker databehandling. Det er likevel ingen fasit på hvordan disse perspektivene brukes i analyse av data. (Mehmetoglu, 2003)

Merriam beskriver hvordan dataene kan analyseres i casestudier. Først må forskeren lage en casestudie-database hvor innhentede data blir organisert. Dette innebærer at dataene gjøres lett tilgjengelige for analysen gjennom sortering, kategorisering og strukturering. Samtidig betyr det at analysen blir gjenstand for tre prosesser kalt intensiv analyse, kategoriutvikling og teoriutvikling.

Den intensive analysen innebærer at problemstilling og formål med studien gjennomgås for å holde fokus, dernest går man gjennom dataene og gjør seg notater om de opplysninger som er relevante for studien. Samlet gjør denne strukturering og organiseringen av dataene det lettere å ha en narrativ tilnærming til dataene, altså fortellingen om hva som foregår i dataene. Gjennom dette identifiseres også enkeltemner eller begrep som kan brukes for å definere kategorier, og det bør være informasjon direkte relatert til studien eller informasjonen bør kunne tolkes uten ekstra opplysninger. Skritt to i analysen er kategoriutviklingen som skal hjelpe leseren med å fortolke dataene.

Kategoriene lages etter sammenlikningsprinsippet, hvor enkeltemner eller begrep sammenliknes og deretter kan plasseres i en gitt kategori som kan forklare ulike sider ved et fenomen. Kategoriene som skal komme fra forskerens egne data kan defineres ut fra hyppighet, unikhhet, relevans og om de inklusive og gjensidig utelukkende. For det tredje vil analyseprosessen føre til at forskeren trekker konklusjoner som skal bidra til å utvikle teoriene. Her er det viktig å skape spekulasjon om relasjoner i kategoriene som er for å kunne vise muligheter i fortolkning og forståelse av hva dataene sier oss, og på den måten kan forklare fenomenet “Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning” (ibid,2003).

Merriam sin forståelse av casestudie-analyse er tilnærmet lik en empiribasert teori-analyse. Det må tilføyes at en slik analyse av case ikke står alene men komplementeres ved bruk av elementer fra empiribasert og etnografiske analyser. Merriam sin teori er nærmest lik den empiribaserte teori-analysen, som Strauss og Corbin har utviklet, og som innebærer tre systematiske prosedyrer for analysering. Strauss og Corbin har definert dette som åpen koding som innebærer å splitte opplysninger inn i koder eller emner, fase to heter aksial koding og betyr at det lages kategorier av kodene fra første fasen, altså det lages

forbindelse mellom kategoriene, mens den tredje og siste fasen heter selektiv koding og betyr at forskeren har funnet selve kjernen – kjernekategoriene - som kan forklare fenomenet som studeres (Mehmetoglu, 2003).

Teoridelen i denne studien er generelle, men hensikten med det er å gi en grunnforståelse for hvordan teori-, metode- og empirikapittel kan vise og forklare forskjellige aspekter ved et fenomen, og være bakgrunnsmateriale for analyse knyttet til problemstillingen.

Metodisk ble de enkelte intervjuene transkribert. Gjennom transkriberingen av intervjuene, med ordrett skrift fra tale på 7-8 sider per intervju, ville det bli uforholdsmessig mye og tungvint å analysere dataene ved å ha en veldig spesifikk tilnærming til dataene i metode og empiridelen. I tråd med Merriam sin tilnærming til case-studier valgte jeg derfor å endre tilnærming og tematiserte intervjuenes innhold i tre kategorier/konsepter – involvering, forankring og evaluering. En slik metodisk tilnærming kan kalles «in vivo» og tilsier at det er forskningen og empirien som definerer kategoriene, og ikke at forskeren har forutbestemte kategoriseringer. (Mehmetoglu, 2003). Denne kategoriseringen kan vise hvordan de tre ledernivåene i region øst har erfart arbeidet med KVUP, og dermed hvordan implementeringsarbeidet gjennomføres og oppleves. Abstraheringen av dataene dreier seg om det faktum at det under og etter gjennomføringen av intervjuene ble tydelig at de spesifikke opplysningene og spørsmålene måtte generaliseres noe for å være håndterbart. Det er måten jeg som forsker konseptualiserer – det vil si tolker – de underliggende begrep og opplysninger, som danner grunnlaget for kategoriseringen. Kategoriene og funn kommer vi tilbake til i kapittel 4 – Empiri.

Svakheten ved å splitte opp dataene og systematisere gjennom kategorier kan være at noe informasjon kommer unyansert inn i forhold til spørsmålene i intervjuguiden, men de vil etter min vurdering likevel gi valid informasjon knyttet til implementeringen og translasjons-teoretiske aspekter. Men det er som vi kan se en hermeneutisk tilnærming i metoden, hvor jeg som forsker både tolker og reflekterer over den informasjon som innhentes.

Informantene er orientert om sitatbruk, og anonymiteten ivaretas i større grad ved slik kategorisering av svar.

3.1 Utvalg av informanter

Innledningsvis var planen min å intervju ansatte i flere regioner og direktorat i Bufetat. Jeg tok kontakt med regionledelse og lokale ledere i Bufetat region øst, samt nasjonal direktør og avdelingsdirektør i Bufdir, og elleve informanter stilte velvillig opp til intervju. Fra Bufdir som initierte Kvalitetsutviklingsprogrammet (KVUP) mottok jeg aldri tilbakemelding på forespørsel om deltakelse. Jeg hadde ikke innvirkning på hvem av de inviterte fra region øst som stilte opp, men ser ikke dette som noe problem da det først og fremst var viktig for meg at informantene selv skulle ha lyst å være med.

Tre av informantene har erfaring fra ledergruppen i Bufetat region øst, og alle har hatt rollen siden 2012. Det var i tillegg intervju med 8 enhets- og avdelingsledere med variert erfaring. Det vesentlige er dog likevel at informantene kom fra forskjellige funksjoner i den nye organiseringen, og de har god kunnskap om etaten og dens primære oppgaver og tjenester, samt hvordan det lokale synet og lokale kulturen påvirker implementering av det nasjonalt initierte KVUP. Hvilke fordeler og ulemper ser en på regionnivå og lokalt nivå med dette endringsarbeidet.

Siden det ikke finnes data om effektene av reformen er intervju av personer som daglig jobber i Bufetat og bruk av dokumenter en egnet måte å gå fram for å skaffe informasjon.

3.2 Innhenting av data

Ved innhenting av data har jeg benyttet meg av semistrukturerte intervju og dokumentanalyse.

Jeg hadde forberedt en intervjuguide med tema og spørsmål knyttet til KVUP, og det ble skapt rom for informanten å snakke omkring temaene slik den ønsket og forstod spørsmålene. Det ble i enkelte tilfeller nødvendig å presisere intensjonen med spørsmålene, slik at dialogen fløt best mulig. Og følgelig ble det noe variasjon i oppfølgingsspørsmålene underveis, da informantene hadde forskjellig utgangspunkt og erfaring med de endrings prosessene Bufetat står og har stått i.

Ingen av informantene fikk tilsendt intervjuguiden forut for intervjuene, da meningen var å se på hvordan KVUP faktisk var forankret fra Bufdir som eier endringsstrategien og nedover i organisasjonen. De fikk likevel i invitasjonen til intervjuet, per e-post,

informasjon om at implementering og oversettelse var tema og hvordan problemstilling lød.

Enkelte informanter følte seg uforberedt, mens andre hadde god innsikt i temaet uansett. Det ble benyttet lydopptaker under intervjuene for å sikre at viktig informasjon ikke gikk tapt underveis i samtalene.

Informantene fikk beskjed om at det var satt av ca. 1 time til intervjuene. Den korteste samtalen varte i 51:20 minutter, mens den lengste samtalen varte i 1:17:50 timer, hovedvekten lå på 1 time og 5 minutter. I oppstart av hver samtale, og dermed inkludert i tidsbruken, ble det gitt muntlig informasjon om studien og dens intensjonalitet, gjennomgang av samtykkeerklæring og anonymitet.

3.3 Egen forforståelse

Siden Bufetat i løpet av sine 10 første år har vært gjennom flere endringsprosesser, og at offentlige myndigheter sitt fokus på effektivitet og kvalitet stadig øker, har dette skapt en tanke om at tempoet og forventningen til organisatorisk endring er så høyt at de ansatte ikke henger med på eller forstår årsaken til dette. Tanken er også at nye toppledere må vise handlekraft, og at dette innebærer at de ikke inkluderer organisasjonen godt nok i forståelsen av sine intensjoner.

Grunnet erfaringer som enhetsleder og den effekt mange beslutninger fra regionledelsen fikk på egen organisasjon, har jeg blitt mer og mer opptatt av hvordan endringer, være seg brå og uventet eller planlagte, best mulig skal kunne forklares videre til de ansatte. I den tro at slike forklaringer også kan skape mer entusiasme i arbeidet mot et nytt eller annet mål, en annen styringsmodell.

Med disse perspektiv er det lagt opp til et kritisk blikk på overordnet ledelse sine beslutninger for gjennomføring, eller bedre sagt kommunikasjon om endringen. Det er liten hensikt å være kritisk til at endring og utvikling er nødvendig, men det er viktig å undersøke hvordan toppledelsen sikrer at underordnet ledelse forstår og følger opp det som skal gi et likeverdig tilbud i Bufetat. Hvordan skal Bufetat kunne dra i samme retning dersom kulturforskjellene bibeholdes eller omfavnes, og hvor alle gjør som de alltid har brukt å gjøre og dermed viderefører forskjeller i faglig tenkning, medvirkning, ledelse og lokal organisasjonsstruktur.

3.4 Forske på egen organisasjon

Som tidligere enhetsleder og nå prosjektleder i seksjon HR i Bufetat region øst, har jeg et godt innblikk i de bevegelser og beslutninger som er foretatt de 10 år organisasjonen har eksistert. Dette gir noen fordeler hva gjelder ramme- og kulturforståelsen mellom leder og ansattnivå, samt det kontekstuelle hva gjelder fag, politisk styring og økonomi.

Det kan være en utfordring å forske på egen organisasjon fordi en kan bli blind som følge av eget tankegods og egne erfaringer. I studien er det tilstrebet å anlegge et blikk utenfra på håndteringen av KVUP fra toppledelse og ned i hierarkiet. Det er i så måte en fordel for avstanden til det som studeres omkring implementering av KVUP, at jeg i dag ikke sitter i en lederfunksjon, men i en stabsrolle. Videre kan avstanden forsvares og begrunnes med at studien ser på aksene fra toppleder, til enhetsleder via avdelingsleder og til enhet hva gjelder kunnskapsoverføring og kommunikasjon om endringen.

Siden yrkeserfaring og fagbakgrunn var kjent blant informantene kan det være at tilgangen på informantene var så lett og dermed en fordel for studien, på den annen side kan det være en ulempe å forske på egen organisasjon og gjøre kvalitative intervju med kolleger. Det som også kan være en utfordring med den praksisnære kunnskap er om den gir best innsikt og kunnskap for å forstå fenomenet, eller om det egentlig er distansen til etat og fagfelt som ville gitt mest holdbar kunnskap. Forforståelsen vil være preget av yrkesbakgrunn og erfaringer som er gjort, og informanter som var tidligere kolleger og deres forståelse av forskeren vil antakelig også prege møtene og informasjonen noe.

Det å gå fra å være praktiker til å være forsker gjør at ens blikk må tilpasses den nye retningen, og betyr at en må forstå seg selv i en subjekt-subjekt relasjon, fordi en som forsker i denne studien også er en del av det som studeres. Dette gjelder interaksjonen mellom kolleger, hvor forskeren kan møtes med mistro og skepsis som en ukjent og ekstern person, eller som utbryter fra et tidligere faglig fellesskap, eller rett og slett kun oppfattes som å være en kollega slik det var tidligere. Et moment som må tas i betraktning er nettopp derfor hva Personvernombudet skriver på Norsk Datavitenskaplig samfunnstjeneste (NSD) sine internettsider¹³: “Det kan oppleves vanskelig å si nei til å delta dersom du har et profesjo-

¹³ <http://www.nsd.uib.no/personvern/forskningstemaer/egenarbeidsplass.html>

nelt forhold til potensielle deltakere i prosjektet (for eksempel i rollen som behandler, saksbehandler, leder, kollega osv.)”. Disse vurderingene ble tatt høyde for og gjennomgått med informantene forut for hvert intervju, og da særlig knyttet til gjennomlesing og gjennomgang av taushetsskjema.

4. Empiri

I dette kapittelet vil jeg presentere empiri som jeg anser relevant for å besvare problemstillingen i studien. Dette gjøres ved å presentere funn ved bruk av sitater, som kan belyse enkelt temaer fra intervjuguiden. Det tas utgangspunkt i tre definerte kategorier: involvering, forankring og evaluering.

Det er intervjuet 11 ledere fra forskjellige nivå i Bufetat region øst, som har vært del av de siste års endringer i etaten. Meningen har vært å få frem deres erfaringer med endringsarbeid i regionen, og på hvilken måte de har vært eller blitt involvert i prosessen om å skape de beste rammebetingelser for en ny endring. Konkret har dette siste dreid seg om implementeringen av kvalitetsutviklingsprogrammet (KVUP).

Det typiske kjennetegn var at jo høyere i hierarkiet jeg kom, desto mer kunnskap hadde informantene om visjonen og ideen bak programmet.

En informant i ledergruppen forklarer også at det er det regionale nivå som er det gjennomgående i organisasjonsstrukturen og at denne er lik i struktur rent hierarkisk, og at funksjonsorganiseringen bare er en naturlig utvikling for å møte de krav og forventninger om stilles fra omgivelsene – les direktorat og departement – og at det dermed også er naturlig ut fra demografiske forhold i Norge å ha variasjon i utforming og innhold i funksjonsinndelingen regionene i mellom. Dette er ikke en forståelse som er oppfattet hos de andre informantene, da det ikke har vært opplevelse av en slik kommunikasjon omkring funksjonsinndelingen og regionorganiseringen, snarere er det tatt som gitt at den regionale organisering alltid har vært og skal bli der.

Hvis det er slik at funksjonsorganiseringen anses å være en naturlig utvikling, så kan en undre seg over hva som gjør at ideene slik de her forklares fra informanten i ledergruppen ikke ble innført tidligere. Det kan godt handle om konformitet og at det er vanskelig å

endre strukturer en selv opplever som godt fungerende, men hvor ny ledelse nå ser med annet blikk og dermed lettere skaper engasjement og entusiasme for endringer som oppleves nødvendig for å skape forbedring. Jeg ser dette som en form for silo-etablering¹⁴, hvor benevnelser skaper en identitet for de som innehar like oppgaver, og i Bufetat betyr det lik målgruppe. Det kan ut fra eksisterende praksis og informantenes opplysninger se ut som om det ikke er tatt grep for å sikre horisontal forbedring og kvalitetsvekst hittil i programmet eller organisasjonsarbeidet. Imidlertid har funksjonsinndelingen gitt overordnet ledelse et bedre kontrollspenn og dermed kan de gi hyppigere informasjon og ha bedre styring med sine respektive enheter.

Et annet springende punkt i KVUP handler om etableringen av Bufetat senter for administrasjon og utvikling (BSA) i Tønsberg. En tjeneste som samler alle administrative funksjoner innen HR, IKT, økonomi og lønn i en portefølje som vi i dag kan kalle “shared services”. En modell hvor de generelle og horisontale oppgaver for en organisasjon samles under en paraply for å skape spesialistmiljøer – “centres of excellence”. En av informantene sa vittig om denne etableringen at *“BSA er en gammel engelsk motorsykel - veldig fin, nydelig design og gode kjøre-egenskaper, når det virker. Driftsmessig og teknisk - helt ubrukelig”* (informant 2). Et stort mindretall av informantene tenkte at BSA var en del av KVUP som påvirker deres hverdag på lengre sikt. Det har vært omstillingssamtaler med alle administrativt ansatte med slike oppgaver, men lokal ledelse gir ikke uttrykk for å ha tatt inn over seg intensjonen med etableringen av BSA. De har dog latt seg frustrere over at enkelte medarbeidere må bytte arbeidssted eller at de må slutte ved nåværende arbeidssted. Igjen kommer det rasjonelle økonomiske argumenter fra toppledelsen om dette, hvor en samlet effektivitet og synergien ved å ha en stor og robust organisering veier tyngre enn hva de lokale enhetslederne mener. Det som er uttalt fra lokalt nivå er forståelig nok betydelig mer følelsesorientert, og ikke preget av en tankegang om strategisk organisasjonsutvikling.

Som en informant sa, *“vi har fokus på å gjøre oppgavene våre, og levere gode tjenester til kommunene”* (informant 5). Med dette fokus kan en stirre seg blind på egen lykke og velstand i nåtid, og en totalitet for å forbedre organisasjonen eller øke kvalitet i tjenestene kan

¹⁴ Med silo menes her vertikal spesialisering gjennom funksjonsinndeling/-organisering,

bli borte. Handlingslammelse er en potensiell fare i slike situasjoner, da en kanskje ikke er parat til å møte endringer godt nok eller raskt nok.

Videre er det nesten som et mantra blant lokale ledere at økonomi er førende, at fag kommer i bakgrunnen. Dette er argumenter som kommer med variert styrke fra topp og bunn. Organisasjonen har en utfordring når det kommer til å kommunisere dette med felles forståelse fra ledernivåene. Det handler litt om profesjonskulturen som ikke vil tukles med, og det er økonomiseringen som mener å ha de rette svarene på effektiv organisering. For å sikre likhet og likedannelse må det snakkes et likere språk. Dersom toppledelsen glipper i sin oversettelse av budskapet om at fag og økonomi, resultat og målstyring har sammenheng, vil disse historiene, disse mytene, leve videre med gode kår i de lokale enhetene. Jeg aner muligheten for at tempoet i gjennomføringen kan bidra til slike glipper, ikke nødvendigvis bevisste, men likevel i praksis. Jeg hevder dette også fordi en informant i ledergruppen sier *“de ikke kan tillate seg, eller får godkjenning for, å ta en time-out i implementeringen av KVUP”*. (informant 6) Når det i neste runde kan oppfattes at region øst skal være først og vi skal være best i gjennomføring, så tolker jeg det dit hen at konkurranseaspektet også påvirker farten i løypa.

Lojaliteten fra lokale ledere er forbausende sterk. De sier alle å ha et sterkt fokus på fag og oppgave, men stiller svært få kritiske spørsmål til styringsmodellene. Noe av dette hevder jeg har sammenheng med verdiforankringen å gjøre. Overordnet ledelse har opprettholdt klare kvalitetsindikatorer som er forenlig med enhver sosialarbeider sin personlige og faglige tro om godt kvalitativt arbeid med barn, unge og familier. Det fremstilles at leveransene fra enhetene er de viktigste, og det er gjort styringsgrep med endring i lederskap. Region øst har endret organiseringen til å bli en to-nivåmodell, hvor enhetsledere rapporterer direkte til regionledelsen, og ikke gjennom et seksjonssjef-nivå som før 2013. Dette har medført økt delegasjon til enhetene, og dermed tilnærmer man seg et større lokalt eierskap og ansvar til gjennomføring og kvalitet i oppgavene.

Dersom man ser på hva enkelte informanter mener om reform og endring, så er det at KVUP ikke oppfattes å være en reform eller endring. En informant i ledegruppen hevder sågar at *“det ikke har vært noen ny reform eller endring i Bufetat siden innføringen av “Program 2010”*”, se figur 4, som var definert som et endringsprogram, og dermed mener

vedkommende at KVUP bare er en strategi som ivaretar kontinuerlig forbedring. (informant 7)

En annen informant (informant 6) mener å kunne se at organisasjonen ofte *“knytter endringer til et myteomspunnet “omstillingsspøkelse”*”, og mener dette blir for snevert fokus om ikke direkte feil i forhold til hvor utviklingen går. De samme informanter løfter frem de grep som er tatt i tråd med nye føringer fra departement og direktorat, hvilket støttes av flere ledernivåer.

Jeg tillater meg å tenke om dette som retorikk for å synliggjøre at det med rett makt i nye hender er gitt rom for å skape endring, det bidrar til entusiasme om det nødvendige og oppslutning når det gis anledning til å styre på gode faglige intensjoner. Opportunismen uteblir nødvendigvis når ledere får tilgang til å regjere innenfor eget herredømme. Samtidig kan det lett bli ordkløveri omkring hva som er reformer og ikke. Legger vi definisjonen fra Store norske ordboken til grunn betyr ordet «reform» en endring eller forbedring.

Når toppledelsen ikke definerer KVUP som en reform, og i vår forståelse da en forbedring eller endring, tillegges det altså mindre betydning enn det oppleves ved de lokale enhetene. Dette mener jeg gir grunn til å stoppe opp for å evaluere forståelsen av et likeverdig barnevern og hvordan implementeringen av KVUP skal videreføres.

4.1 Involvering

Når det kommer til delaktighet i prosessen om KVUP og hvordan den skal implementeres sier flest informanter i ledergruppen at de har gitt innspill og vært direkte involvert i en eller flere stadier av utviklingen av KVUP.

Flere av de øvrige informantene opplever å ha tatt del i høringsprosesser, og etter delbeslutninger om organisering vært med på å definere grensesnitt for funksjonsmodellen. En informant sier de *“arbeidet i grupper på tvers av tjeneste for å definere hva som passet best innenfor den enkelte funksjon”* (informant 2).

En informant som også hadde en opplevelse av involvering, men uttrykte de antakelig ikke ble hørt sa at *“det ble vel drøftet, i hvert fall i ledergruppen, hva som var mulige løsninger*

og fremtidige scenarioer for organisasjonen lokalt, men så ble vel beslutningen fattet på sentralt hold uten noe særlig medvirkning så vidt jeg oppfattet. Så drøftinger lokalt, medvirkning lite tror jeg og en sentralt fattet beslutning som vi måtte gjennomføre og innenfor en veldig kort tidsramme” (informant 1) Vedkommende snakket da om lokal ledergruppe sin diskusjon om fremtid, og innspill som antakelig ble gitt videre.

Involveringen er avhengig av hvor i prosessen og hvilke tema eller hvilken struktur som er berørt. En informant i ledergruppen gir uttrykk for at det ikke kan forventes at hele organisasjonen har interesse for eller nødvendig kunnskap om overordnede vurderinger og beslutninger. Vedkommende uttalte at *“når det gjelder kvalitetsutviklingsprogrammet er det “så där” kunnskap og relevans ute på enheten og i direktoratet,...”* (informant 6).

Det er også noe undring blant enkelte av informantene om dette å bli involvert eller å få informasjon som kan være viktig å få i en prosess og det er kritikk til at det over noe tid ikke er gitt informasjon om hva som skjer. Informanten opplyser at de *“ikke er blitt hørt hele tiden, og vi har forholdt oss lojalt når beslutning tatt. Men nå er det stopp.”* (informant 5). Vedkommende peker her på et gitt tidspunkt hvor informasjonen sluttet å flyte nedover i organisasjonen, og at det ikke er gitt noen begrunnelse for hvorfor de ikke hører noe mer.

4.2 Forankring

Informantene er entydige på at det er gitt mye informasjon om kvalitetsutviklingsprogrammet. En informant i ledergruppen opplyser at det gjennom flere år er gitt små og store drypp med endringsprogrammer. (informant 7). En annen bemerker at *“KVUP omtales i hvert ledermøte som holdes, og at det bør være godt kjent hva som er intensjonen med dette”* (informant 8).

En informant var sågar så tydelig at det var *“forventet at organisasjonen tok imot og forvaltet informasjonen videre etter beste evne”* (informant 6).

Når vi snakker med informantgruppen utenfor ledergruppen bekrefter de som nevnt informasjonen og at det nevnes i forskjellige fora. De bekrefter også at informasjonen som

gis nå er “*mer samordnet og enhetlig enn hva erfaringene har vært tidligere*”. (informant 2, 5, 10 og 11)

Hvis man ser KVUP som en mangefasettert endringsprosess med mange samtidige bevegelser så fremkommer det av intervjuene at det er stor variasjon i hva informantene har fått med seg av informasjon, hva de har forstått av innhold i informasjon og en dog brydd seg om å ha fokus på. En informant sier at “*det skjer så mye i et så stort tempo at vi kun har fokus på oppgavene her og nå, så får de styre til de er ferdige*” (informant 2). “De” i dette tilfellet betyr ledergruppen og direktoratet som eier endringsprosessen knyttet til kvalitetsutviklingsprogrammet.

Flere informanter følger opp dette med tempo etter beslutninger, ved å vise til nye varslede endringer, “*Til våren kommer implementeringsbeslutningen, og jeg vil tro mye røres rundt fra august ’14. Ting kan og vil skje veldig fort. Men vi jobber på oppgaven til annet er sagt eller bestemt. Dette er Bufetat i en nøtteskall – plutselig akselererer det – og endringer skjer i et voldsomt tempo*” (informant 10).

En annen informant bemerker at det “*påvirker tilliten til ledelsen når endringer ikke gjennomføres før en ny endring kommer*” (informant 3). Samme informant mener at “*tempoet er så høyt at jeg tviler på om det er gjort risikovurderinger før beslutning om implementering*”. Vedkommende sikter med dette til et sviktende grunnlag for forankringen av KVUP i organisasjonen, og særlig som følge av opprettelsen av BSA¹⁵.

Det fremkom i et av intervjuene at “*kvalitet i like stor grad betyr kvantitet*” (informant 9), og vedkommende utdypet dette med å vise til de målkrav og forventninger som stilles til hva enhetene skal levere av tjenester innenfor en gitt ramme, samt at det ikke var mye rom for dialog om hva kvalitetsbegrepet kunne bety eller hvordan det skulle forstås lokalt.

Til tross for varians i eierskap til endringene, har KVUP stor oppslutning blant informantene, fordi, som en informantene så treffende sier: “*det er jo på høy tid å gjøre mer med kvaliteten, og det er nødvendig å ha mer kontroll på økonomien*”. (informant 1)

¹⁵ BSA står for Senter for administrasjon og utvikling i Bufetat.

4.3 Evaluering

Til dette punktet forklarer de fleste informantene at de ikke har hørt om noen evaluering av KVUP. De beskriver at de har registrert at det kommer stadig nye endringer, men ikke at de har gitt eller vært invitert til å gi tilbakemeldinger omkring det som har vært utført så langt.

En informant i ledergruppen sier at det *“kun er snakk om naturlige endringer i en prosess”*, og at det ikke bør være forventet at evalueringer gjennomføres (informant 6).

På spørsmålet om det er kjent om det er gjort evalueringer så langt i prosessen med KVUP eller i forbindelse med tidligere endringsprosesser sier en informant så betimelig *“nei, altså det er for langt unna min hverdag – har ikke oversikt over det, men de bør se på hva som er gjort f.eks på funksjonsnivå og ta noen erfaringer av det til man gjør flere endringer”* (informant 1).

En annen informant sier imidlertid at *“evaluering og praksis ute i regionen holdes regionalt for å ha lokal kontroll. Nasjonalt er det kun region som er likt organisert, nivået under er ikke likt organisert i dag. Innspill fra øst er ulike særlig sør og midt, men også de andre. Fortsatt store lokale variasjoner, og alle har sin modell de synes virker bra – ser ut som de styrer enhetene mer inn mot F’ene nå enn tidligere”* (informant 2). Informanten viser her til hvordan Bufdir sin kurs og retning for endringen er oppfattet ute på enheten, og hvordan funksjonsorganiseringen er i fokus for ytterligere spesialisering.

En informant sier kort *“Ikke evaluering - ikke hørt om noen, verken region eller enhetsleder, som har hatt med dette å gjøre..... Laget min egen hypotese for å forstå hva som skjer”* (informant 5). Dette fremstår som en bekreftelse på det synet informanter i ledergruppen hadde, og antakelig direktoratet, om hva som er naturlige endringer og ikke del av en evaluerings- eller endringsprosess.

4.4 Erfaringer fra empiri innhenting

En konkret erfaring fra empirien i dette utvalget av informanter er det distinkte skillet i mellom ledergruppen og de øvrige informantene. Skillet går på graden av involvering i den initierende og besluttende del av KVUP, det handler også om fokus på det rasjonelle og logiske versus det faglige og praktiske. Det er uten tvil slik at ledergruppen har større fokus på rasjonelle og logiske effekter, noe som har en naturlig hierarkisk og strukturell årsak. En kan ikke forvente at ledergruppen har det samme nære forholdet til brukerne slik lederne på lavere nivå har.

Skal man vurdere motstand i dette endringsarbeidet så ville det omhandlet motstanden til direktoratet og ikke egen regionledelse. Med dette menes at de fleste informantene var godt fornøyd med den nye ledergruppens initiativ for å være samordnet og tydelige, og for at de kommuniserer nærmest det samme hva gjelder KVUP. Direktoratet får ikke de samme tilbakemeldinger om sin rolle, og flere informanter kritiserer retningen for å ha for stort helsefokus. Med dette antyder de at funksjonsinndelingen i Bufetat nå antar en form og fasong som er relativt lik helseforetakenes divisjonsstruktur.

Hva jeg også ser i ettertid er at det tidsmessig ville vært en forenkling å sende spørsmålene elektronisk til informantene. Datautvalget kunne blitt større, det kunne vært enklere å administrere og systematisere dataene i kategorier noe som igjen kunne gjort svarene mer etterrettelige i en større sammenheng. Den metodiske tilnærmingen ville da blitt mer kvantitativ, som hadde medført at det unike øyeblikksstudiet, hvor informantene fritt kunne fortelle om sine observasjoner og delaktighet i implementeringsprosessen rundt KVUP, hadde blitt borte.

5. Drøfting

Det er i disponeringsskriv for 2014¹⁶ gitt instruks fra departement til direktorat om nødvendigheten av å holde oppe et godt tempo i endringsarbeidet for etaten. Etter å ha gjennomført intervjuer med ledere på forskjellige nivå i region øst, synes det som om temposkiftet gir utfordringer med å skape tid til å evaluere praksis før og underveis i disse organisatoriske tilpasninger. (kilde: informantintervju)

Det som alle informantene, uansett tempo i endringene, er enige i, er at de seks nevnte kvalitetsindikatorene er gode mål for arbeidet fremover i Bufetat. Når det i tillegg er slik at disse er ren “copy paste” fra Sosial og Helsedirektoratet sin strategi “*Og bedre skal det bli*”, som igjen finner forankring hos Verdens helseorganisasjon, er det ikke vanskelig å forstå at disse aksepteres som universelt gode mål. Dermed skaper det, slik det er beskrevet i teoridelen tidligere, en legitimitet for overordnet ledelse i forankringsarbeidet og prosessene med endring i tjenestene. Brunsson understøtter også at endringer som kan relateres til hva organisasjoner har av eksisterende verdier, eller endringer som er i tråd med langsiktige trender i samfunnet, har større sannsynlighet for å lykkes. (Brunsson, 1990:54-55). Denne kvalitative undersøkelsen med de 11 informantene om implementeringen av KVUP viser også at når det hersker en oppfatning av at endringen og kvalitetsindikatorene er til beste for brukerne så fremmet det en positiv holdning til programmet. Implisitt i dette at det bidrar til større åpenhet og aksept for endringer i organisasjonen. Fremfor å ha en reform som erstatter de tidligere reformer og endringer i Bufetat, har vi med en lagvis prosess å gjøre. Direktoratet skaper med KVUP som forankringspunkt en hybrid og kompleks administrativ organisering for å ivareta robusthet og fleksibilitet. Dette virker tilsynelatende positivt på flere områder knyttet til effektivitet, kvalitet, oppgaveorientering og brukervedvirkning. Bufetat sine oppgaver og rolle er spisset og lettere å forstå nå gjennom KVUP sammenlignet med de tidligere forsøk på endring i region øst, ifølge informantene. Ut fra et teoretisk perspektiv ser vi at dette også er i tråd med new public management teorien, hvor målstyring og resultat er vesentlig bidrag til å skape legitimitet overfor overordnet myndighet og ledelse.

De tidligere reformene i Bufetat følger som nevnt med inn i de neste. Der er ikke snakk om utskifting men om overlapping. Det betyr, at det hele tiden kommer nye krav som supple-

¹⁶ Disponeringsbrev til Bufetat 2014

ment til de gamle – og ikke i stedet for de gamle. Det er også bakgrunnen for å forstå det ledelsesmessige krysspress, den flertydighet og usikkerhet, som preger ledelsessituasjonen i Bufetat. Ledelse av offentlige institusjoner dreier seg i dag om mer enn bare faglig utvikling. De fleste bransjer og sektorer vil før eller senere stå overfor nye krav. Endret forståelse av organisasjonens situasjon og oppgaver, nye handlingsmønstre, strukturer og systemer vil måtte gjennomsyre organisasjonen om man skal begi seg ut på en ny kurs. Dette setter helt klart nye og endrede krav til lederrollen. Den grunnleggende idéen burde kanskje være at det er mer å vinne på å bedre implementeringsevnen i organisasjonen, enn det er å bedre planleggings- og utredningsevnen. Gjennomgående behandler likevel KVUP temaene knyttet til omstilling, utvikling, endringsbarrierer og læring fra et lederperspektiv. Det er gjennom ledelsen og i vertikale strukturer som endringene skal skje, men det er lite konkret på hvordan skape varig endring og samhandlende kulturer i en horisontal betydning. En måte å få implementert endringer på er jo på involvere profesjonene, de ansatte, i en prosess omkring organisasjonsendringene. Logikken bak å involvere de ansatte ligger i det faktum at praksisfeltet da bidrar i implementeringen og i tilpasning av endringene til den lokale organisasjonen. Endringsideene knyttes nærmere til en praktisk kontekst. Det trenger ikke bare implementeres top-down i et lineært eller hierarkisk perspektiv, men gjennom å modifisere logikken med implementering kan det være et bedre utgangspunkt for å lykkes. Videre kan det tenkes at de ansatte sin deltakelse på ulike arenaer bidra til å skape en utvidet forståelse for KVUP, og særlig dersom det innebærer at kunnskap og erfaring kan deles på tvers av funksjonsorganisering eller regioner.

Det distinkte skillet som tegner seg av en praksisverden og idéverden i Bufetat er den hvor utførerne opplever og kjenner på kroppen hva idéene kan bidra til eller føre til. Samtidig klarer de ikke ta dette inn over seg fordi de har nok å gjøre i praksis – i nuet. Idéene dreier seg mest om fremtid og hvor vi kan eller ønsker å gå som organisasjon. Det er evnen til å lære i en usikker situasjon som er avgjørende om reformen oppfattes som bra eller dårlig (Brunsson, 1990). Handlingsformene det ble vist til i figur fem bidrar også til å underbygge eller legitimere valgene for organisasjonen.

Det tar tid å stoppe opp et tankskip, og å endre kurs er krevende når man kjører i smult farvann. Et tankskip endrer ikke kursen 90 grader sånn øyeblikkelig, det endrer kursen sin et par grader av gangen. Sakte men sikkert så staker det ut en ny kurs, trygt, sikkert og målbevisst. Med små dytt endrer man kursen i ønsket retning med et par grader av gangen.

For høy fart og du kan kantre eller kollidere. Er farten for lav kan du miste evnen til å navigere og i verste fall ende opp med å drive målløst rundt. Denne analogien sier noe om hvor krevende det er å styre en stor organisasjon med mange meninger og med flere muligheter til å havne på siden av en intendert utvikling, om man ikke prioriterer en retning og tar et valg om inkludering. På tross av forskningens synspunkt om at det er lettere å endre organisasjoner gjennom bred deltakelse og med god felles forståelse om endringer og oppgaver, så er det kravene fra omgivelsene og det politiske miljø som styrer hastigheten i Bufetat region øst.

Når vi ser hva nytt lovverk for barnevernet betyr, hva KVUP har å si i utviklingen av Bufetat, de siste års arbeid for endring og retning, jf. figur 4, vet vi ganske sikkert at endringene ikke er over. Målet må være å skape bedre forståelse for systemendringene med mer enn faglige gode artefakter som symboliserer likedannelse og angir felles tanker om retning.

5.1 Språk, samhandling og møtearena

Dette punktet er interessant fordi det kan si noe om hva som sies mellom ledere på ulike nivå, og hvilke arenaer for samhandling og utvikling de har i Bufetat region øst.

Det er poengtert fra noen informanter at ledergruppen har større fokus på rasjonelle og logiske effekter. Det er nødvendigvis noe som har en naturlig hierarkisk og strukturell årsak. En kan som nevnt tidligere ikke forventes at ledergruppen har det samme nære forholdet til brukerne eller tjenestene slik enhets- og avdelingslederne har. Det interessante er om de samme lederne får uttrykt sine holdninger og meninger om endring i egnede fora hvor ledergruppen er tilstedet. I så måte har den nye ledergruppen lagt til rette for jevnlig møter med sine funksjonsnettverk, det vil si nettverk hvor enhetsledere i de respektive målgruppefunksjoner møtes. Ut fra hva informantene kunne opplyse er disse ledermøtene blitt slik at KVUP alltid nevnes, men som oftest tas det opp i tilknytning til at økonomi er tema. Vi får altså bekreftet at fokus holdes på endringene med KVUP, vi får bekreftet at det er felles møtearenaer hvor ledergruppe og enhetsledere møtes og kan utveksle informasjon. Som nevnt i foregående punkt vil dette være en positiv metode for å prøve å implementere endringene best mulig.

Vi kan imidlertid ut fra informasjonen som er gitt, tolke det dithen at KVUP ikke i vesentlig grad omtales for å skape felles forståelse. Det er snarere en hierarkisk tilnærming hvor det presenteres beslutninger som skal etterleves og følges opp, ikke hvordan det i fellesskap skal følges opp eller hvordan dette kan oversettes og forklares videre ned i organisasjonen. Her står den enkelte leder ganske alene i fortolkningen, og er avhengig av hvor “oppegående” ens egen enhet er på spørsmålene som berører organisasjonen lokalt og regionalt. Det gapet som oppstår med “knowing-doing” preger Bufetat sitt språk og samhandling på felles møtearenaer. Det er mye “know how” i organisasjonens ledergrupper, men lite “know why” på lavere ledernivå og ansattnivå. På denne skal vi si dannelsesreisen, for Bufetat, bør også læringsprosessene danne grunnlag for om holdning og handling følger hverandre. Like gjerne som ledergruppen tillater seg å bruke litt lenger tid på implementering gjennom involvering, må de ansatte gjennom egenrefleksjon ta inn over seg om det er på tide med kulturendring i organisasjonen.

6. Avslutning

*“Hvilken vei skal jeg ta herfra, spør
Alice. Det kommer an på hvor du vil,
svarer katten” - Alice i Wonderland
(Lewis Carrol)*

Innledningsvis i oppgaven gav jeg uttrykk for å ville se på hvordan reformer og endringer implementeres i Bufetat, og i dette hvordan sikre at forståelsen er god nok til at det mobiliseres i samme retning. Teorikapittelet er ganske generelt, og bevisst er det lagt slik for å kunne holde et mest mulig åpent sinn i tolkningen av de funn som presenteres gjennom empirien. Det er allerede nå ingen stor overraskelse å konkludere med at det er modifisert og tilpasset bruk av institusjonelle og instrumentelle perspektiver i den organisatoriske tilnærming og tilpasning i Bufetat.

Som Alice i Eventyrland betimelig spør om hvilken vei hun skal ta, vil Bufetat måtte spørre seg selv om det samme. Med beslutninger som understøtter et godt byråkrati og simplisitet i organisering gjennom standardisering, er det gitt rasjonelle og konkrete løsninger på de utfordringer Bufetat har. Da det kommer til hvor Bufetat vil så er det et mer komplekst bilde. De fleste i organisasjonen forstår ut fra rasjonell tenkning og logikk de valg og beslutninger som er fattet. Imidlertid forekommer hyppige logiske brister omkring dette, som knytter seg til kulturelle verdier og normer, og sosial interaksjon. Derfor er det i dag teknisk og metodisk komplisert å nøyaktig finne ut av om mislykkede innføringer vil genere ny endring, eller om det vil være en gradvis tilpasning i tråd med kontekstualisering som vi nevnte i teorikapittelet. Ved å henvise til instrumentell og institusjonell organisasjonsteori og innhenting av data har jeg diskutert hvordan Bufetat endrer seg og hvordan de implementerer en ny struktur. Stiavhengighet er belyst, sammen med en pragmatisk organisasjonstilnærming som hensyntar både myte, kultur og rasjonalitet. Kompleksiteten i offentlige organisasjoner og potensielle motsetninger mellom ledelse og ansatte er synliggjort. Det synes vanskelig å finne en god nok stabilitet i organisasjonen når spesialisering innføres som i funksjonsmodellen hos Bufetat. Det kan gjennom dokumenter og informasjon synes som om direktoratet mest forholder seg til dekontekstualiseringsindustrien og de innleide konsulentbyråer hva gjelder utførelse og

design på fremtidig organisering og oppgavefordeling. “Beste praksis” defineres av eksterne aktører som Deloitte, NIBR, NOVA eller Pöyry. Kontekst og tilpasning synes i praksis å bli overlatt til det regionale leddet, og lokal ledelse i en ren hierarkisk kjede. Det er også i det regionale leddet at de største hybride formene får til, hvor egen lokal praksis sammenliknes med nye ideer, og organisasjonene tar med seg det de liker best fra tidligere og over i det nye. Så vil det ved etterkontroll og etterprøvbarheten finne resultater som treffer godt på ønsket endring, mens det i praksis blir symbolpolitikk. Spekulasjonene går på at det vil rapporteres på det overordnet ledelse ønsker, men organisasjonene gjør som de alltid har gjort.

Når det kommer til å svare ut studiens problemstilling “Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning?”, så blir det mest nærliggende å si nei – ikke i overskuelig fremtid. Dette arbeidet krever langt mer tid enn det synes som om direktoratet kan gi. Det er et langt lerret å bleke i antakelig hver region, og de grepene som tas med kvalitetsutviklingsprogrammet er viktige. De er antakelig ikke radikale nok, fordi det gis mulighet til å videreføre den lokale praksis ute på enhetene og i hver region, og uten at denne lokale praksis eller lokale forståelse er forankret godt nok i linjen eller i endringsprogrammet, KVUP. Det oppleves oftest som klokt å ta små skritt, og følge den sti-avhengighet som organisasjonen har. Dersom det for Bufetat nå ikke gir rimelig rask og bedre gevinst faglig, økonomisk eller styringsmessig kan arbeidet oppleves å ha spilt fallitt.

Kulturforståelsen er i denne etaten like viktig som organisasjonsforståelsen. Det er en gjensidig avhengighet mellom hva toppledelsen ønsker av resultater, og hvordan de ansatte ønsker eller klarer å levere av tjenester til brukerne. Faglig fokus hos profesjonene er så vidt sterkt at det må bli tatt hensyn til ved endringer. Det innebærer at forklaringene, forståelsen og oversettelsen av nødvendige eller rasjonelt logiske endringer må være entydige og klare, samt stabile over tid.

6.1 Oppsummering av funn.

Reformer i Bufetat dreier seg ikke bare om kostnadseffektivitet; om det å bruke minst mulig penger. Det er også et spørsmål om formåls effektivitet; om å sette ressursene inn mot det riktige formål. Her er organisasjonen enig om prinsippene, men den er ikke uttalt enig i veien til målet. Ledergruppen mener man må se økonomi og fag som avhengige av hverandre. De øvrige informantene ser også økonomiens viktighet, men mener ledelsen legger for mye vekt på økonomi og ikke forstår den faglige kompleksiteten. Det er grunner til at enkelte informanter påpeker forskjellen på et vondt kne som kan opereres i henhold til en manual og et emosjonelt skadet barn som ikke har adekvate omsorgspersoner. Kvalitetsindikatorene som følger av KVUP mottar ganske enkelt “stående applaus” hos alle informantene. Den tydelighet som ledergruppen i region øst har fått, og som kommuniseres etter at arbeidet med KVUP begynte, er også en positiv endring kommer det frem. Det gjenstår et stykke arbeid å få alle enheter til å tenke likere eller å få alle enheter til å klare taktskiftene som følger med endringene. Her er det i stor grad et kulturarbeid og –skifte som må til. Den jobben legges til enhets- og avdelingsledere i stor grad i dag, noe som gir utfordringer så lenge de opplever å ha nok med “å ha fokus på å løse oppgavene”. De samtidige prosessene som skjer i etaten påvirker troen på gjennomføring, og det reises kritikk til den hastighet som holdes. Samtidig er det grunn til å tro at lokal ledelse ikke alltid vet hvordan eller hva de skal oversette av overordnede beslutninger, fordi erfaringen ofte har vært at de kommer nye og raske endringer som slår bena under det de nettopp har fortalt sine ansatte. Bufetat setter seg altså i en skvis med å ha kontinuerlige endringer som krever et bestemt tempo, mens dens ledere blir handlingslammet som følge av at endringene ikke fortolkes i vertikal eller horisontal linje.

6.2 Implikasjoner for praksis

Jeg finner ikke grunnlag for å tro at funnene som er gjort i Bufetat region øst og den implementering av Kvalitetsutviklingsprogrammet som forekommer her, vil være vesensforskjellig fra øvrige regioner og direktorat. Til det er kultur og institusjonell forståelse i regionene for lik som følge av at de har felles oppgaver nært de barn, unge og familier som trenger bistand. Direktoratet har en mer instrumentell tilnærming til KVUP og er tettere opp til politisk ledelse, men det kan være en utfordring med at de i for stor grad

forenkler strukturer og modeller slik at det ikke er gjenkjennelig i praksis. Den adoptering av modeller fra nærliggende sektorer, tilsier ikke at det passer “som hånd i hanske”, og direktoratet står overfor en oversettelsesutfordring så lenge de skal “eie” endringsprosessene, men har så stor avstand til fagfeltet.

Når det for denne studien ble satt et stoppunkt pr 31. mars 2014 for hva som kan gjennomgås og analyseres, handler det om de kontinuerlige endringer som skjer med KVUP og i Bufetat. Det handler om at fokus hos informantene tidlig begynte å endre seg til de nye høringer og endringer i KVUP, som var varslet fra direktorat. Når Brunsson sier at “reformer avler reformer” (Brunsson,1990), så er dette en delvis sannhet hva gjelder Bufetat. Problemet er at det ikke kommuniseres hvorfor nye endringer stadig besluttet, det vises ikke til interne eller eksterne evalueringer, ei heller om det er politisk styrt. Ledergruppen er nødvendigvis lojale til direktorat som foresatte, like mye som enhetsledere er det til ledergruppen. Styrings- og organisasjonsstrukturer opptar ledergruppen mer enn nede i organisasjonen hvor det er større fokus på fag og praksis. Det kommuniseres godt på regionalt ledernivå, men regionale forskjeller bibeholdes likevel. I fremtidig utvikling må dette håndteres for at endringene ikke skal være et ferniss og risp i overflaten på Bufetat. Det vil være et organisatorisk nederlag om tvetydighet i forståelse og utførelse er det endelige resultatet av innføringen av KVUP.

Dette totalbildet på Bufetat synes, som nevnt tidligere, å skape handlingslammelse ute i organisasjonen, og dermed opprettholdes variasjon på det lokale tiltaksnivået mer enn det synkroniseres. Grunnen er at lederne ikke har andre ledestjerner enn kvalitetsindikatorene, og at de står fritt til å tolke betydningen av disse i en lokal kontekst. Faren er at de institusjonaliserte holdninger til “eget revir” og egen enhet er så sterke at det blir vanskelig å bedre samhandlingen på tvers i etaten. Det betyr at ledergruppen må sette mer fokus på kunnskapsdeling og fortolkning i sine nettverk – og da mener jeg ikke bare horisontalt i regionen, men også vertikalt i hele etaten.

6.3 Videre studier på Bufetat

Det er viktig å anerkjenne kompleksiteten og mangfoldet i organisasjonsstudier. Den administrative reformen som Bufetat har påbegynt viser seg så langt å være i kontinuerlig

forandring, også under implementeringsfasen. Den er hva vi kan kalle multidimensjonell siden interesser og organisatoriske prinsipper balanserer opp mot hva den politiske ledelsen også beslutter. Det å klare å finne rett balanse mellom variantene av spesialisering, når spesialiseringen i tillegg øker koordineringsbehovet, er ikke lett. Etaten befinner seg i et mylder av prosesser hvor politikk, administrasjon og profesjon treffes og bryter eller modellerer en retning. De strukturer som besluttes handler ikke bare om effektivitet men også om hvilke grupper, ideer eller aktører som klarer å skape seg et organisatorisk fortrinn. Det kunne vært interessant om en ny studie om noe tid kunne se om de endringer som KVUP nå initierer faktisk gjør at det statlige barne- og familievern som organisasjon kommuniserer mer av det samme, om de samhandler mer i samme retning, har skapt en større forståelse for samfunnsoppdraget internt i egen organisasjon og dermed større helhetsforståelse.

En studie som går inn på interessenters og -gruppers behov og fokus i etaten kunne også gitt en økt forståelse for hva som er driverne. Hvilket fokus har de enkelte ansatte eller organisatoriske ledd knyttet til Bufetat sin primæroppgave og effektiv drift.

7. Konklusjon

Bufetat har koordineringsutfordringer som følge av at det utføres mange endringer samtidig. Dette gjør at tilliten til likedannelse på kort sikt er redusert. Regional ledergruppe har tatt grep for å møte kravene og sikre implementering, men usikkerheten for lokal ledelse og organisasjon gjør at arbeidet stopper noe opp. Det er ikke tydelig hva som kan eller bør kommuniseres til ansatte i organisasjonen, og dermed fører det til at man bare avventer neste trekk fra direktoratet. Kollisjonen mellom rasjonell organisasjonstenkning og profesjonell fagorientering gjør at endringsarbeidet vil ta lang tid, og selv om implementeringen gjøres i mindre steg fremover vil tidligere erfaringer og institusjonaliserte kulturer påvirke hva som innarbeides og blir forstått. Derfor er det tydelig ut fra denne studien at god kommunikasjon og dialog på tidligst mulig tidspunkt gjør mulighetene bedre for en stabil og konsistent retning. Dersom innspill i høringer også gjøres gjenkjennelige for lokale enheter vil det styrke legitimiteten, og implementeringen kan muligens holde et godt tempo i en organisasjon som mobiliserer i samme retning.

Litteraturliste

- Andersen, J.A.A. & P. Jonsson (2006) *Does organization structure matter? On the relationship between the structure, functioning and effectiveness*, International Journal of Innovation and Technology Management, vol.3 (3), 237-263
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag
- Christensen, Tom. Lægroid, P., Roness, P. G., Røvik, K.A (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Czarniawska, B. & G. Sevon (1996) *Introduction*, 1-12, *Translating organizational change*, Berlin: Walter de Gruyter
- DiMaggio, P. & W.W. Powell (1983/1991) *The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields*, DiMaggio, P. & W.W. Powell (eds) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kjær, Anne Mette (2004) *Governance*, Cambridge: Polity Press
- March, J.G. (2009). *Public administration, organizations and democracy*, 23-44, Roness, P.G & H.Sætren (eds), *Change and continuity in public sector organizations*, Bergen: Fagbokforlaget
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977/1983). *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, 21-44, Meyer, J.W & W.R.Scott (1983): *Organizational environments, ritual and rationality*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage
- Pfeffer, J. (1978), *The micropolitics of organizations*, s.29-50 i Meyer, M. et. al (eds) *Environments and organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Røvik, Kjell Arne (2010) *Trender og translasjoner*, Oslo: Universitetsforlaget
- Sterri, Aksel Braanen & Fivelsdal, Egil (2013, 16. august). Byråkrati. I Store norske leksikon. hentet 11.april 2014 fra URL: <http://snl.no/byr%C3%A5krati>

Vabø, M (2004) *Effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten*, En dragkamp mellom nye og gamle styringsidealer, 194-222, Dahle, R. og K. Thorsen (red), *Velferdstjenester i endring*, Bergen: Fagbokforlaget

Wenstøp, Fred og Seip, Knut Lehre (2009) *Verdier og valg*, Oslo: Universitetsforlaget

Offentlige dokumenter og rapporter

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Prp.106L (2012-2013) – *Endringer i barnevernloven*. URL:
<http://www.regjeringen.no/pages/38285404/PDFS/PRP201220130106000DDDPDF-S.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012) *Evaluering av barnevernreformen* URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/evaluering-av-barnevernsreformen.html?id=668076>

Barne- og familiedepartementet: *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003 URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bfd/rus/2003/0008/ddd/pdfv/258543-strategidokument_statlig_overtagelse_barnevern.pdf

Barne, ungdoms og familiedirektoratet (2012) *Årsrapport 2011* Barne, ungdoms- og familieetaten, URL:
http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Om%20oss/%C3%85rsmelding/%C3%85rsrapport2011_endelig.pdf

Deloitte (2011). Oslo. Rapport: *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*. URL:
<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2012/deloitte.pdf>

Helsedirektoratet (2005). Oslo. Publikasjon: *Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten, og bedre skal det bli 2005-2015*. URL:
<http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/nasjonal-strategi-for-kvalitetsforbedring-i-sosial-og-helsetjenesten-og-bedre-skal-det-bli-2005-2015>

Vedleggsoversikt

Vedlegg 1. Muntlige kilder

Vedlegg 2. Intervjuguide overfor informantene

Vedlegg 3 Tilbakemelding på behandling av personopplysninger, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS (NSD)

Vedlegg 4. Prosjektvurdering, Personvernombudet for forskning

Vedlegg 1. Muntlige kilder

Bufetat region øst, Regionkontor

- Ledergruppen:

Intervju med regiondirektør, Oslo 17.03.14

Intervju med stabsdirektør, Oslo 19.03.14

Intervju med avdelingsdirektør funksjon 4, Oslo 19.03.14

Bufetat region øst, funksjon 1

Intervju enhetsleder, 07.03.14

Intervju avdelingsleder, 07.04.14

Intervju enhetsleder, 14.03.14

Intervju enhetsleder, 14.03.14

Bufetat region øst, funksjon 2

Intervju enhetsleder, 21.03.14

Bufetat region øst, funksjonene 3 og 4

Intervju avdelingsleder, 06.03.14

Intervju enhetsleder, 21.03.14

Intervju avdelingsleder, 27.03.14

Vedlegg 2. Intervjuguide overfor informantene

INTERVJUGUIDE MASTER PUBLIC ADMINISTRATION VÅR 2014

Innledning

1. Kan du fortelle litt om deg selv, hvilken stilling du har og hvor lenge du har jobbet i Bufetat?
2. Kan du fortelle litt om din rolle i arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet? Hvor involvert har du vært i arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet etter beslutning om implementering/endring ?

Om prosessen

3. Kan du si noe om bakgrunnen for at man ønsket å starte opp Kvalitetsutviklingsprogrammet?
4. Kan du fortelle kort om hensikten / målsettingene med programmet?
5. Når ble prosessen startet? Kan du fortelle litt om prosessen ved oppstarten til Kvalitetsutviklingsprogrammet.?
6. Kjenner du til om det var startet liknende prosesser før?
7. Er Kvalitetsutviklingsprogrammet i din mening etatens nye strategi? I så fall, på hvilken måte kan programmet betraktes som en strategi?
8. Vet du hvem som tok initiativet til å starte arbeidet med strategien?
 - a. Var det nøkkelpersoner internt i etaten som drev det fram?
 - b. Var det direktoratet som tok initiativet?
 - c. Var det ledelsen? Ev hvem i ledelsen? Eller var det departementet (BLD) som tok initiativet /foreslo at det skulle lages en strategi?
9. Kjenner du til spesielle hendelser, i media eller i etaten, som kunne ha vært med å påvirke at man ønsket å utarbeide en strategi?
10. Opplevde du at det var motstand internt i regionen/lokal enhet mot å starte opp programmet?

Intern organisering

11. Kan du si litt mer om hvordan dere organiserte arbeidet regionalt/lokalt etter beslutningen om kvalitetsutviklingsprogrammet?

a. Hvilken rolle spilte ledelsen i arbeidet? Har ledelsens rolle utviklet seg over tid? Hvordan?

b. Har det vært noen endringer i intern organisering/ hvem som driver prosjektet?

c. I hvilken grad har regionene/lokale enheter blitt involvert i arbeidet? Har dette utviklet seg over tid?

Evaluering

12. Kjenner du til noe evaluering av Kvalitetsutviklingsprogrammet etter beslutning om funksjonsinndeling ?

b. Har dere gjennomført interne undersøkelser ?

c. Eller interne evalueringer av programmet eller deler av det?

13. Kjenner du til noen resultater av evt. evalueringer? Hva viser eventuelle evalueringer?

14. Har resultatene av evalueringene lagt grunnlag for nye tiltak eller for det videre arbeidet i kvalitetsutviklingsprogrammet?

15. Har resultatene ført til endring i eksisterende tiltak/strategi i kvalitetsutviklingsprogrammet ?

16. Har intensjon med Kvalitetsutviklingsprogrammet endret seg underveis ? eller kommuniseres den samme visjon, mål og

Forankring

16. Opplever du at prosessen/oppstarten av arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet er godt forankret i ledelsen? Var den forankret i regionene? I institusjonene/enhetene?

17. Synes du at Kvalitetsutviklingsprogrammet i sin helhet vært godt forankret i etaten?

a. Hvordan har det blitt kommunisert ut? Har kommunikasjonen vært konsistent og forståelig i etaten ?

18. Vil du si at strategien er godt kjent i organisasjonen også for de som ikke er direkte involvert?

a. Hvordan motiverer dere ansatte til å bli kjent med Kvalitetsutviklingsprogrammet? / til å jobbe i tråd med det?

b. Opplever du/dere handlingsrom til å gjøre tilpasninger

b. Har det vært nødvendig med oppklaringer av intensjonen med programmet underveis ?

Erfaringer så langt

19. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet etter din mening bidratt til å gi en bedre forståelse av organisasjonens oppgaver og roller, internt? Og eksternt?

20. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet etter din mening bidratt til bedre ressursutnyttelse? Jobbes det med de viktige tingene?

21. Hva vil du si er de viktigste erfaringene med programmet?

22. Hva opplever du var de største utfordringene når det gjelder å drive et slikt strategi- og endringsarbeid?

23. Hva vil du si var det viktigste resultatet så langt ?

24. I dine øyne, hva ville vært et ideelt resultat?

25. Kjenner du til noen andre resultater/effekter som strategien har ført til, resultater / effekter man ikke hadde regnet med?

26. Synes du at Kvalitetsutviklingsprogrammet har vært vellykket?

27. Opplever du at kulturen internt i etaten har endret seg etter Kvalitetsutviklingsprogrammet?

28. Opplever du at omdømmet til etaten endret seg på grunn av programmet?

a. Synes du programmet har bidratt til:

- Økt tillitt hos de ansatte ? toppledelsen ? - Økt tillit hos brukerne/kundene ?

29. Er det noe annet du ønsker å ta opp som ikke har vært dekket hittil? Eller noe du ønsker å utdype?

Vedlegg 3 Tilbakemelding på behandling av personopplysninger fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD)

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
Postboks 952
2007 Bergen
Høyveien
101 47 25 28 21 17
120 17 25 28 21 17
NSD AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
Org.no: 969 221 884

Jon Helge Lesjø
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap Høgskolen i Lillehammer
Postboks 952
2624 LILLEHAMMER

Vår dato: 18.03.2014

Vår ref: 37777 / 3 / LB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 20.02.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

37777	<i>Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning? – en effektstudie av (systematisk) implementeringspraksis i statlig barne- og familievern</i>
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Jon Helge Lesjø
Student	Jørn Andre Stenseth

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.05.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lene Christine M. Brandt

Kontaktperson: Lene Christine M. Brandt tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSD's rutiner for elektronisk godkjenning.

Arbeidsplan 2014-2015

NSD AS, Universitetsveien 15, Postboks 1047, 2007 Bergen, 55 58 89 26, post@nsd.no
NSD AS, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 4700, Trondheim, tlf: 47 74 81 15 16, kate.sandberg@ntnu.no
NSD AS, Postboks 110, Trondheim, tlf: 47 74 81 15 16, nsd@nsd.no

Vedlegg 4. Personvernombudet for forskning

Prosjektvurdering – Kommentar

Prosjektnr: 37777

Ifølge prosjektmeldingen vil det informeres muntlig om prosjektet og behandlingen av personopplysninger. Da vi ikke anbefaler at det innhentes skriftlig samtykke basert utelukkende på muntlig informasjon, foreslår vi at muntlig samtykke er tilstrekkelig. For at samtykket skal være gyldig i henhold til personopplysningsloven, må det informeres om følgende:

- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig og forskers kontaktopplysninger
- Prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilke metoder som vil bli benyttet
- Hvem som vil ha tilgang på opplysningene, og at opplysningene vil bli behandlet konfidensielt
- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når personopplysningene senest anonymiseres og om enkeltpersoner vil gjenkjennes i publikasjoner.

Personvernombudet vurderer at tredjepersonsopplysningene om direktører/øverste ledere kan behandles med hjemmel i personopplysningsloven § 8 d), og at forsker kan unntas fra informasjonsplikten iht. personopplysningsloven § 20 b).

Data samles inn gjennom personlig intervju. Det kan også bli aktuelt å samle inn data gjennom spørreskjema.

Dersom spørreskjema benyttes er Easyfact databehandler for prosjektet. Personvernombudet forutsetter at det i så tilfelle foreligger en databehandleravtale mellom Easyfact og Høgskolen i Lillehammer for den behandling av data som finner sted, jf. personopplysningsloven § 15. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se Datatilsynets veileder på denne siden: <http://www.datatilsynet.no/verktoy-skjema/Skjemamaler/Databehandleravtale---mal/>

Personvernombudet legger til grunn at veileder og student etterfølger Høgskolen i Lillehammer sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 01.05.2014. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres.

Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved:

- å slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- og slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. arbeidssted, alder og kjønn)
- samt slette lydopptak

Vi gjør oppmerksom på at også databehandler (Easyfact) må slette personopplysninger tilknyttet prosjektet i sine systemer dersom spørreskjema er benyttet. Dette inkluderer eventuelle logger og koblinger mellom IP-/epostadresser og besvarelser.